

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO – UNICAP
PRÓ-REITORIA ACADÊMICA
COORDENAÇÃO GERAL DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO

**OS DIREITOS DO CONSUMIDOR NO PLANO ESTADUAL: LIMITES
FEDERATIVOS E OS REGIMES ESTADUAIS DE PROTEÇÃO AO
CONSUMIDOR**

Renata Gonçalves Perman

RECIFE
2020

Renata Gonçalves Perman

**OS DIREITOS DO CONSUMIDOR NO PLANO ESTADUAL: LIMITES
FEDERATIVOS E OS REGIMES ESTADUAIS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR**

Dissertação de mestrado apresentada à Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, como exigência parcial para a obtenção do título de mestre em Direito na linha de pesquisa Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos.

Orientador: professor doutor Marcelo Labanca Corrêa de Araújo.

RECIFE
2020

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Universidade Católica de Pernambuco

P426d Perman, Renata Gonçalves.

Os direitos do consumidor no plano estadual: limites federativos e os regimes estaduais de proteção ao consumidor / Renata Gonçalves Perman, 2020. 276 f.: il.

Orientador: Marcelo Labanca Corrêa de Araújo. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Direito. Mestrado em Direito, 2020.

1. Defesa do consumidor. 2. Direito constitucional. 3. Federalismo. I. Título.

CDU 347.451.031

Renata Gonçalves Perman

**OS DIREITOS DO CONSUMIDOR NO PLANO ESTADUAL: LIMITES
FEDERATIVOS E OS REGIMES ESTADUAIS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR**

Dissertação de mestrado apresentada à Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, como exigência parcial para a obtenção do título de mestre em Direito na linha de pesquisa Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos.

A banca examinadora, composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, em 14 de fevereiro de 2020, submeteu a candidata à defesa, em nível de mestrado, e a julgou nos seguintes termos:

MENÇÃO GERAL: _____

Prof. Dr. Marcelo Labanca Corrêa de Araújo (presidente/orientador). Menção: _____
Assinatura: _____

Prof. Dr. Gustavo Ferreira Santos (examinador interno). Menção: _____
Assinatura: _____

Prof. Dr. Léo Ferreira Leoney (examinador externo). Menção: _____
Assinatura: _____

Prof. Dr. Leonam Baesso da Silva Liziero (examinador externo). Menção: _____
Assinatura: _____

Termo Diploma Mestre

Eu, Renata Gonçalves Perman, aluna do curso de doutorado, matrícula 202080209-8, titular dos direitos de autora da publicação, autorizo a Biblioteca Digital da Universidade Católica de Pernambuco a disponibilizar a minha Dissertação de Mestrado, com o título: “Os direitos do consumidor no plano estadual: limites federativos e os regimes estaduais de proteção ao consumidor” no sistema da Biblioteca e demais repositórios oficiais da Capes.

Anexo arquivo e termo assinado.

Data da defesa: 14/02/2020.

Professores da banca:

Prof. Dr. Marcelo Labanca Corrêa de Araújo (Presidente/Orientador)

Prof. Dr. Gustavo Ferreira Santos (Examinador Interno)

Prof. Dr. Edo Ferreira Leoney (Examinador Externo)

Prof. Dr. Leonam Baesso da Silva Liziero (Examinador Externo)

Handwritten signatures of the examiners: Marcelo Labanca Corrêa de Araújo, Gustavo Ferreira Santos, Edo Ferreira Leoney, and Leonam Baesso da Silva Liziero.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Vania e Tom, por serem tudo para mim.

AGRADECIMENTOS

Depois de escrever tantas páginas me faltam palavras para agradecer a todos aqueles que me ajudaram, até porque palavras são sempre limitadas e eu jamais conseguiria traduzir a minha gratidão às pessoas boas que me apoiaram ao longo desses anos. Segue uma sincera tentativa.

Aos meus pais, Tom e Vania, pelo apoio em minhas escolhas acadêmicas, pelo carinho e afeto de sempre, eu jamais conseguiria concluir o mestrado sem os dois. Devo absolutamente tudo a vocês! Meus exemplos de caráter, bondade, honestidade, empatia e esforço. A Fábio, meu namorado, embora tenha chegado na minha vida há pouco tempo, só fez somar com seu carinho e responsabilidade. À minha avó Luzia, pelas palavras de carinho ao longo de toda a minha vida. Vocês são fontes inesgotáveis de afeto e doação.

Aos meus amigos que tornaram o caminho do mestrado mais leve. Maria Ivanúcia (Iva), Eduarda Cunha, Kamilla Michiko, Natália Felizardo, Arthur Magalhães Marynna Sampaio e Renata Santa Cruz. Obrigada por dividirem comigo todas as angústias e inseguranças do mestrado. Vocês estarão sempre no meu coração independente do caminho ou distância que nossas vidas tenham tomado. Vocês compartilham e entendem a sensação masoquista de ler/ escrever tanto e ainda continuar amando isso. Tenho certeza de que vocês são e serão professores brilhantes e humildes que sempre vão se colocar no lugar do outro. O meu mais sincero agradecimento, gratidão e afeto.

Marcelo Labanca, meu orientador, a dissertação começou no sexto período da graduação, ainda no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – Pibic, com a sua orientação. Naquele período, comecei a me aventurar e a dar os meus primeiros passos no mundo da pesquisa, a ler os primeiros livros e artigos relacionados ao federalismo e constitucionalismo subnacional. Obrigada por ter me influenciado e ensinado a amar o tema, por ter imprimido em mim essa paixão pelo Direito Constitucional desde muito nova. Agradeço a confiança quando nem eu mesma confiava em mim, por desde a graduação ter conselhos sempre sábios e, principalmente, pelo incentivo à pesquisa. Muito obrigada!

Estendo o meu agradecimento a Gustavo Ferreira Santos, meu orientador do Trabalho de Conclusão de Curso – TCC. Como disse, a dissertação começou a ser escrita durante o

Pibic, continuou no TCC (com a brilhante orientação do professor Gustavo). O que sempre me chamou atenção foram a sua simplicidade e a humildade. Para mim, e tenho certeza de que para muitos alunos, Gustavo é um exemplo de professor, não apenas pela sua paciência, humildade e competência, mas também pela sua responsabilidade em cumprir com seus compromissos acadêmicos. A academia precisa de mais professores com a sua postura. Agradeço por permitir participar de suas aulas no PPGD UNICAP “exclusivas para doutorandos” na condição de ouvinte, e, dessa forma, oportunizar a “democratização do conhecimento” para quem tiver interesse em aprender sempre mais. O meu sincero agradecimento ao senhor.

Ao professor Leo Leony por todos os comentários e correções na dissertação durante a qualificação e também por, gentilmente, aceitar o convite para a banca. Agradeço, ainda, ao professor Leonam Liziero em participar da banca de defesa, pela leitura e críticas para aprimoramento do texto. Muito obrigada!

Por fim, e não menos importante, um agradecimento especial a mim mesma por não ter desistido.

To provide against discord between national e State jurisdictions, to render them auxiliary instead of hostile to each other, and so to connect both as to leave sufficiently independent, and yet sufficiently independent, and yet sufficiently combined, was and will be arduous.

John Jay

RESUMO

A proteção do consumidor por meio de normas estaduais é salutar, na medida em que os estados podem regular aspectos importantes de um ponto de vista regional que são negligenciados pela legislação federal, a exemplo do Código de Defesa do Consumidor. Contudo, a possibilidade de os estados-membros tutelarem os direitos do consumidor por meio de constituições estaduais traz como consequência problemas de ordem federativa. A possibilidade de regulação de direitos do consumidor no âmbito estadual tem sido bastante limitada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF. Assim, torna-se essencial examinar as limitações impostas pela Suprema Corte, a fim de definir critérios normativos que se amoldem às restrições constitucionais e que, por isso, devem ser observados pelas legislaturas estaduais. Nesse sentido, a dissertação investiga o tema da proteção estadual do consumidor, desdobrando-o no duplo aspecto mencionado. Em primeiro lugar, propõe-se a discussão sobre a possibilidade de definição de um critério normativo para eleger o conjunto de possibilidades de regulação no âmbito estadual, levando em conta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Em segundo lugar, viabiliza-se a discussão a respeito de normas estaduais concretas – como a Lei nº16.559 de 15 de janeiro de 2019 (Código Estadual de Defesa do Consumidor de Pernambuco), possibilitando-se verificar o cumprimento do critério normativo fixado.

Palavras-chave: federalismo; direitos do consumidor; constitucionalismo subnacional.

ABSTRACT

Consumer protection through state rules is salutary, as states can regulate important aspects from regional point of view that are neglected by federal legislation, such as consumer protection code. However, the possibility for member states to protect consumer rights through local constitutions has consequences on a federal level. This states regulations, has been quite limited by the jurisprudence of the Federal Supreme Court (STF). Therefore, it is essential to examine the limitations imposed by the Supreme Court, in order to define normative criteria that fits to constitutional restrictions, therefore, must be observed by the state legislatures. In this sense, the dissertation investigates the theme of state consumer protection, unfolding it in the mentioned double aspect. First, it is proposed to discuss the possibility of defining a normative criterion to choose the set of regulatory possibilities at the state level, considering the jurisprudence of the Federal Supreme Court. Second, the discussion regarding concrete state rules - such as Law No. 16,559 of January 15, 2019 (Pernambuco State Consumer Protection Code) - is made possible, making it possible to verify compliance with the established regulatory criteria.

Keywords: Federalism; Consumer rights; subnational constitutionalism

SUMÁRIO

Introdução.....	24
1. A proteção jurídica do consumidor no âmbito estadual: um problema federativo.....	29
1.1. O sistema de repartição de competências no regime constitucional de 1988: escolhas institucionais.....	31
1.2. Federalismo e constitucionalismo estadual: o plano subnacional de proteção de direitos do consumidor.....	52
1.3. A proteção do consumidor entre União e estados-membros.....	66
1.4. A jurisprudência do STF e a proteção estadual dos direitos do consumidor.....	71
1.5. Critérios utilizados pelo Supremo Tribunal Federal para declarar formalmente a inconstitucionalidade de uma lei estadual voltada à proteção do consumidor.....	80
2. A repartição de competências legislativas na Constituição Federal de 1988.....	86
2.1. A importância da repartição de competências legislativas concorrentes em um sistema federativo.....	91
2.2. A competência da União para elaboração de normas gerais no condomínio legislativo.....	99
2.3. A competência concorrente dos estados-membros para edição de normas supletivas e complementares.....	105
2.4. Código estadual de defesa do consumidor invade a competência da União para edição de normas gerais?.....	109
2.5. O Supremo Tribunal Federal e os casos de invasão de competência legislativa concorrente no artigo 24 da Constituição Federal.....	110
3. A proteção dos direitos do consumidor na esfera estadual.....	113
3.1. A importância de proteger o consumidor a partir de uma estrutura jurídica estadual complementar à federal.....	118
3.2. Normas relativas ao direito do consumidor nas constituições estaduais.....	126
3.2.1. Estados que repetem o texto da Constituição Federal de 1988.....	127

3.2.2. Estados que vão além da Constituição Federal de 1988.....129

3.3. Critérios normativos federativos que tornem possível distinguir o grau de competência da União e dos estados-membros.....139

Considerações finais.....188

Referências190

Introdução

A proteção do consumidor por meio de constituições estaduais é salutar, na medida em que os estados são aptos a regular aspectos importantes de um ponto de vista regional que são negligenciados pela Constituição Federal. A aplicação uniforme do Código de Defesa do Consumidor pode deixar de considerar peculiaridades regionais importantes que, no cenário nacional, não têm tanta relevância. Assim, a legislação estadual pode coibir práticas problemáticas de violação ao direito do consumidor no âmbito regional, implementando novos direitos a par dos existentes na legislação federal, bem como criando novos órgãos de proteção e mecanismos de resolução de potenciais conflitos relevantes no plano regional.

Contudo, a possibilidade de os estados-membros tutelarem os direitos do consumidor por meio de leis infraconstitucionais (ordinárias e complementares) e constituições estaduais traz como consequência problemas de ordem federativa e de eficiência na preservação dos direitos regulados. Assim, torna-se essencial examinar as limitações impostas pela Suprema Corte, a fim de identificar os critérios normativos estabelecidos pelo Tribunal e estabelecer contornos à legislação estadual de proteção ao consumidor que se amoldem às restrições constitucionais.

De outro lado, a criação de normas estaduais de proteção ao consumidor possibilita a aferição de sua eficiência quanto à efetiva concretização de sua finalidade. Nesse aspecto, torna-se imprescindível averiguar o grau de concretização dos direitos previstos no âmbito federal, mas cuja proteção se viabiliza por meio da criação estadual de órgãos administrativos e procedimentos de resolução de controvérsias. Além disso, torna-se imperativo definir critérios que permitam comparar as diferentes normas estaduais, de modo a aferir tanto as necessidades regionais quanto os pontos em que determinados estados se diferem dos demais. Tal critério comparativo pode ser útil para as diferentes legislaturas, que podem passar a se espelhar nos demais ente federativo para criar novos instrumentos regionais de proteção aos consumidores estaduais.

Nesse sentido, a dissertação se propõe à possibilidade de investigar o tema da proteção estadual do consumidor desdobrando-o no duplo aspecto mencionado. Em primeiro lugar, visa à discussão sobre a perspectiva de definição de um critério normativo para eleger o conjunto de possibilidades de regulação no âmbito estadual, levando em conta a

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e os limites jurídico-constitucionais da repartição de competências federativas. Em segundo lugar, viabiliza-se o debate a respeito de normas estaduais concretas – a exemplo da Lei nº 16.559, de 15 de janeiro de 2019 (Código Estadual de Defesa do Consumidor de Pernambuco).

O problema de pesquisa do presente estudo parte da jurisprudência restritiva do Supremo Tribunal Federal e dos parâmetros do condomínio legislativo estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Considerando-se tais elementos, quais são os critérios normativos para que os estados possam regulamentar os direitos do consumidor sem atentar contra o sistema de repartição de competências?

A hipótese adotada parte da premissa de que se o federalismo pressupõe uma descentralização legislativa deve haver um quadro normativo que viabilize a legislação concorrente em tema de direito do consumidor por parte dos estados-membros. O artigo 24 da Constituição Federal de 1988 (chamado condomínio legislativo) institui o quadro normativo que regula a questão da legislação concorrente, devendo ser o ponto de partida da análise do tema quanto ao direito do consumidor. Nesse contexto, a existência da descentralização no federalismo é um ponto de partida, e dessa forma, existindo descentralização no federalismo haveria também, consequentemente, descentralização em tema de defesa do consumidor.

Inicialmente, a pesquisa adota um método de análise bibliográfica, normativa e jurisprudencial para compreender a sistemática de repartição de competências no Brasil e definir um critério normativo para estudo da adequação das leis estaduais do direito do consumidor a ele.

Na primeira etapa da pesquisa, serão lançadas as premissas para discussão sobre o que é um sistema federativo, como o Supremo Tribunal Federal tem desenvolvido critérios para afirmação da constitucionalidade de uma lei estadual que verse sobre direito do consumidor e também referente à repartição de competências legislativas concorrentes entre União, estados-membros e Distrito Federal (art.24 da CF/88). O **primeiro capítulo** irá desenvolver justamente o aspecto histórico para entender como se desenvolveu dentro da teoria federal, bem como na teoria do federalismo brasileiro, demonstrando que a proteção de direitos fundamentais (nessa pesquisa, com especial atenção ao consumidor) está intimamente ligada ao federalismo.

O **segundo capítulo** busca discutir a importância da repartição de competências legislativas na Constituição Federal de 1988 e também no federalismo, estudando as regras do

“condomínio legislativo” do art. 24 da CF/88, para que, com base na jurisprudência restritiva do Supremo Tribunal Federal e as regras do art. 24 da Carta Magna, seja possível conceber critérios normativos para que os estados possam regulamentar os direitos do consumidor sem infringir contra o sistema de repartição de competências, fixando as linhas primordiais para responder ao problema central da presente dissertação.

Constatada a constitucionalidade das normas estaduais, para conceber critérios normativos para que os estados possam regulamentar os direitos do consumidor, possibilitando comparar o conteúdo normativo das diferentes constituições estaduais, é vital a aplicação de uma metodologia qualitativa a fim de criar parâmetros específicos de distinção quanto ao conteúdo das constituições estaduais, um exemplo do método qualitativo é o normativo, pois será analisada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Como será tratada essa jurisprudência e de que forma comparar um caso ao outro, será preciso determinar um método de análise para definir variáveis. Argumentativo, assim irá ser o referido método, e serão avaliados os argumentos dos ministros do Supremo Tribunal Federal para saber se eles possuem consistência interna, de forma que seja possível saber se em um caso o Supremo Tribunal Federal foi mais restritivo que em outro. Objetiva-se comparar as várias decisões para demonstrar quais são os critérios.

No **segundo capítulo**, ainda tratando da repartição de competências legislativas, será discutida a competência da União para elaboração de normas gerais e dos estados-membros para edição de normas supletivas e complementares. É importante demonstrar, como as normas gerais editadas pela União e as normas supletivas e complementares dos entes federativos estão intimamente relacionadas com a competência concorrente do art. 24 da CF/88 com o federalismo.¹

Serão escolhidos temas como, por exemplo, federalismo, repartição de competências e direito do consumidor para analisar qual a postura que o Supremo adota. É preciso demonstrar que em um determinado momento o STF admite uma postura liberal em que os estados-membros possuem uma competência mais firme para legislar de maneira concorrente com a

¹ Tercio Sampaio explica que como regra geral, na legislação concorrente, a competência da União deve limitar-se ao estabelecimento de normas gerais. Ao contrário, a competência dos estados e do Distrito Federal são para dispor sobre normas particulares, devendo-se observar que o S 2º do art. 24 da CF/88 atribui à União a competência para legislar sobre normas gerais determinando que não fica excluída a competência suplementar dos estados. Aduz, ainda, que para conceituar norma geral é necessário ter como base um federalismo cooperativo, isto é, exige a colaboração dos entes federativos (União, estados e DF), sendo necessária a uniformização de certos interesses em uma unidade (estadual, federal e distrital) ou é porque é comum, todos têm o mesmo interesse ou porque envolveu tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendram conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral (FERRAZ JÚNIOR,1995).

União, mas em outros casos em que poderia ser usado o mesmo raciocínio, até em reforço ao sistema federativo, o Supremo Tribunal Federal afirma que é competência exclusiva da União legislar sobre determinada matéria, ainda que a Constituição institua a competência legislativa concorrente.

Fixadas as bases teóricas, ainda no referido capítulo, será introduzida a ideia para discutir a constitucionalidade do Código Estadual de Defesa do Consumidor de Pernambuco, que está intimamente relacionada com a discussão de repartição de competência legislativa concorrente e, conseqüentemente, com o papel da União na elaboração de normas gerais e dos estados na edição de normas supletivas e complementares.

Por conseguinte, busca-se desenvolver uma pesquisa quantitativa e qualitativa, examinando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal referente aos casos de violação de competências dentro do próprio condomínio legislativo. Pode haver invasão de competências entre competências concorrentes-privativas, mas quando se aborda a hipótese do “Código Estadual de Defesa do Consumidor” a pesquisa buscará examinar os subsídios legais argumentativos que os ministros da Suprema Corte utilizaram a fim de verificar os critérios para afirmar a invasão de competências dentro do próprio art. 24 da CF, na medida em que o estado-membro deixa de legislar de forma específica para legislar de forma geral, que no art. 24 da CF seria da União. Também pode ocorrer o contrário, quando a União legisla sobre matérias de competência concorrente de modo exauriente, deixando o plano da generalidade e legislando especificidades sobre a matéria.

Concernente à metodologia utilizada para concretizar essa pesquisa, será investigado no site do STF, quando uma norma geral deixa de ser geral e passa a ser específica ou quando os estados-membros legislam de forma generalista, invadindo a esfera de competência da União. Assim, serão pesquisados os casos em que o STF compreendeu ser uma norma estadual inconstitucional por entender que ela é geral e não específica, configurando uma invasão de competências legislativas dentro do próprio art. 24 da CF, do condomínio legislativo.

O **terceiro capítulo** estará subdividido em dois subcapítulos. No primeiro, enfrenta-se a questão da proteção do consumidor no âmbito estadual e, no segundo, a questão federativa, mostrando-se que o federalismo também é importante para a proteção de direitos, deixando claro nesse capítulo que o federalismo está intimamente ligado à proteção de direitos do consumidor. É necessário discutir a relevância de uma legislação estadual para a proteção

jurídica do consumidor, o presente trabalho tem como finalidade lançar novas discussões sobre temas pouco estudados na atualidade, mas que são de primordial importância, como é o caso do federalismo e da teoria da repartição de competências. Dessa forma, críticas e sugestões serão bem-vindas.

1. A proteção jurídica do consumidor no âmbito estadual: um problema federativo

A utilização do modelo federativo é útil em um país de dimensões continentais, na medida em que viabiliza a proteção federal de interesses gerais simultaneamente à proteção de direitos e interesses particularmente relevantes no âmbito regional. Assim, podem ser promulgadas normas aplicáveis no âmbito estadual com finalidade de resolver problemas locais considerados irrelevantes nacionalmente.

Nesse contexto, é importante enfrentar a questão da importância do federalismo para a proteção de direitos, deixando claro que ele pode ser instrumento da efetivação deles. Essa percepção é especialmente relevante no que diz respeito à proteção do consumidor, cuja tutela é expressamente determinada pela Constituição Federal no artigo 5º, inciso XXXII. Ainda que a Constituição Federal e o Código Federal de Defesa do Consumidor sejam inestimáveis por definir direitos e a criação de mecanismos essenciais à regulação das relações de consumo, a abrangência nacional dos diplomas legais deixam lacunas que podem ser melhor ajustadas pela regulamentação de normas estaduais. Faz-se pertinente, assim, um olhar investigativo da proteção destinada aos direitos do consumidor no âmbito da legislação e das constituições estaduais.

Assim, o estudo de textos subnacionais está relacionado à questão do Estado federal, pois nele é que se pode tratar em ordens jurídicas parciais (constituições estaduais), introduzidas em uma ordem jurídica total (Constituição Federal e leis federais). Em uma federação centralizada, como é o caso da brasileira, as cartas estaduais, em grande medida, imitam a Constituição Federal em relação à proteção dos diversos direitos, a exemplo do direito do consumidor (FERRARI, 2003, p.35).

Justamente por frequentemente copiarem literalmente a Carta Federal, o texto das constituições estaduais é muito similar ao da Constituição da República. Conseqüentemente, o espaço constitucional subnacional é muito tímido e tem sido objeto de pouca inovação legislativa. Somado a isso, o constitucionalismo subnacional é objeto de muitas críticas pela jurisprudência restritiva do Supremo Tribunal Federal que é criticada, por em alguns casos, reiterar a tendência centralizadora da federação brasileira (o tema começará a ser estudado com o devido aprofundamento no terceiro capítulo) (COUTO 2012, p. 1).

No Brasil, a repetição constitucional estadual é componente que reitera a interpretação centralizadora do federalismo. Adotando perspectiva direta os Estados Unidos institucionalizaram - exemplo de federação descentralizada, sendo o mais importante modelo para a bibliografia de constitucionalismo subnacional. No caso norte-americano, observa-se a existência de Constituição Federal e de constituições estaduais muito diferentes entre si e também bastante distintas do padrão da Constituição Federal. No campo estadual, as constituições tendem a adotar textos maiores, e dessa forma diferentes do objetivo e conciso modelo madisoniano (COUTO, 2012, p. 3). Nesse contexto, Couto aduz nos seguintes termos:

Como observamos, o centralizado federalismo brasileiro no que diz respeito ao ordenamento jurídico suscita questionamentos judiciais de dispositivos das Constituições estaduais que não estejam presentes na CF. Assim, eventuais inovações dos formuladores constitucionais estaduais, as que reforçariam a autonomia dos estados, tendem a ser mais escrutinadas pelo STF, mediante o controle de constitucionalidade federal de normas constitucionais locais. Daí, por consequência, espera-se que a parte do emendamento constitucional no âmbito estadual venha como uma resposta à declaração da inconstitucionalidade de dispositivos constitucionais estaduais pela Suprema Corte. Ademais, espera-se que decisões judiciais de Tribunais dos estados acerca da constitucionalidade de leis estaduais e emendas à Carta estadual e à CF acarretam resposta dos legislativos estaduais mediante emendas constitucionais corretivas e modificações legislativas. Se isto de fato ocorrer, temos mais um indicativo do caráter centralizador do nosso federalismo (COUTO, 2012, p. 15).

Relativamente às constituições estaduais brasileiras, constata-se que muitas copiaram a Constituição Federal e que, muitas vezes, ela serviu como base para criação do conteúdo das cartas subnacionais. Essa particularidade fortalece a ideia do federalismo centrípeto, tendo reflexos no próprio constitucionalismo subnacional, que “mimetiza o constitucionalismo nacional, mais do que isso, compõe com ele um constitucionalismo nacional” (COUTO, 2012, p.16). A Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada em 1988 e as constituições estaduais um ano depois. Nesse contexto, as cartas estaduais imitam a Carta Federal, adotando um mimetismo vertical, de cima para baixo, e não necessariamente uma reprodução (cópia) horizontal dos textos, considerando que as constituições estaduais foram criadas simultaneamente em 1989.

Embora a centralização seja uma característica marcante no federalismo brasileiro restando espaço estreito para a inovação de cartas subnacionais, criação e autonomia dos entes subnacionais, é um dos postulados basilares do Estado federal. Aos estados compete a promulgação de suas próprias constituições estaduais. O principal objetivo do federalismo é proteger interesses locais e estaduais por meio de um processo decisório descentralizado, de

forma que a sua defesa deve ter como base a proteção de direitos estaduais (PIRES 2011, p. 76).

Estados Unidos e Alemanha constituem bons exemplos de federações com atribuição de competências amplas no âmbito estadual e, dessa forma, com grande proteção de direitos estaduais. Por outro lado, os Estados Unidos adotaram um padrão institucional “fraco”, no qual o Senado (órgão encarregado pela representação estadual) não é ligado aos governos estaduais, mas ao eleitorado de cada estado-membro.

Ambos os países são exemplos de federações construídas por agregação, isto é, pela união centrípeta de vários estados, ao passo que, no Brasil, a federação nasceu da desagregação do Estado unitário. É inegável a influência de tal processo de formação na federação brasileira, que ainda hoje batalha para superar um modelo federalista que centraliza, na figura da União, uma grande quantidade de competências legislativas. Constatção que deriva, não só do artigo 22 da CF de 1988, como também da observação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, além de interpretar a Constituição, também vem definindo critérios que limitam a atuação da União e dos estados, com a finalidade de evitar conflitos federativos (PIRES, 2011, p.81).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 busca instituir um federalismo de equilíbrio. Dessa forma, as competências da União, estados-membros, municípios e Distrito Federal estão entrelaçadas por meio de critérios horizontais e verticais de repartição de competências. O propósito do federalismo é manter harmonia entre centro (União) e periferia (competências estaduais e municipais), tentando descentralizar o excesso de competências privativas federais que estão dispostas no extenso artigo 22 da CF de 1988 (GONZALES, 2008, p.6).

O federalismo busca a descentralização legislativa através da técnica da distribuição de competências legislativas concorrentes, com fundamento no art. 24 da CF de 1988 entre União, estados-membros e Distrito Federal. Nesse contexto, essa forma de descentralização legislativa e de proteção de direitos estaduais vem sendo entendida como a “chave do federalismo” (HORTA, 2003, p.6). Assim, é necessário compreender a teoria do federalismo e sua relação com as competências legislativas ao longo da história, como será estudado na seção seguinte.

1.1. O sistema de repartição de competências no regime Constitucional de 1988: escolhas institucionais.

A Segunda Guerra Mundial inaugurou uma modificação de paradigma acarretando na alteração do estatismo para o federalismo, ou seja, do Estado nação centralizado à repartição de competências entre os estados. Nesse aspecto, o federalismo surge com essa mudança de paradigma com base em um modelo de aliança que está nas raízes do federalismo e que foi, algumas vezes, negligenciado como uma forma de Estado eficiente na modernidade. Para (ELAZAR, 1997, p.238) o modelo federalista está em consonância com a distribuição de poder e, dessa forma, é um modelo mais fácil para comportar diferenças culturais e políticas.

As teorias político-científicas ou filosóficas políticas das origens da política demonstram que elas são baseadas pela força e construídas em hierarquias produzidas na ideia de centro e periferia (que, posteriormente, será interpretada pelo poder central da União e os poderes periféricos dos entes subnacionais) ou produzidas por meio de matrizes não centralizadas (ELAZAR, 1997, p.238).

Elazar institui teorias para explicar a origem do federalismo: a primeira é o modelo centro-periferia, no qual a competência está concentrada em um único centro, que é pouco influenciado pela periferia, a maior quantidade de competências está no ente central, os poderes são concentrados conforme as decisões do centro, que podem ou não influenciar nas competências periféricas (ELAZAR, 1997, p.239).

Já a teoria do modelo federal ou matriz reflete uma política formada por arenas juntas e por instituições de estrutura comum com uma rede de comunicações compartilhada. Suas fontes são descobertas da junção de iguais para instituir uma estrutura governamental útil na qual todos possam funcionar com bases iguais, normalmente definidas por um pacto, que representa a distribuição de poderes entre os diversos centros por meio da matriz.

Cada célula da matriz representa um ator político independente e uma arena para ação política. Algumas células são maiores e outras são menores, e os poderes conferidos a cada uma podem refletir essa diferença, porém nenhuma possui importância “maior ou menor” do que a outra, ao contrário de uma pirâmide organizacional em que os níveis são distinguidos como mais altos ou mais baixos de desenho constitucional (ELAZAR, 1997, p. 239).

Já para outra parte da doutrina como, por exemplo, (MORAES, 2013, p.158) a história do federalismo inicia-se com a Constituição norte-americana de 1787, o estudo de suas peculiaridades, bem como com o progresso no tempo vem sendo realizada desde os escritos

de Jay, Madison e Hamilton, nos artigos federalistas, publicado sob o codinome Publius, durante os anos de 1787-1788, chegando até os dias de hoje, e demonstra que se trata de um sistema com fundamento na manutenção da autonomia dos estados-membros e na divisão constitucional de competências.

O federalismo foi um dos pontos mais debatidos durante a Convenção norte-americana, de forma que nas convenções de ratificação poucos votos dividiram as forças pró-Constituição (os federalistas, como eram denominados) e os opositores da Constituição (conhecidos como antifederalistas). A federação americana, dessa forma, surge com a necessidade de um poder central com competências para conservar a união e a coesão das antigas colônias, certificando-lhes a paz e a liberdade à União e aos estados-membros o equilíbrio em suas diversas funções constitucionais de competências. “A intenção dos elaboradores da Carta Constitucional americana foi justamente estimulá-las e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum” (MORAES, 2013, p. 159).

Portanto, a federação americana surge seguindo a necessidade de um poder central com competências capazes de preservar a união e coesão das antigas colônias, assegurando-lhes, como afirmado por (HAMILTON, 1840, p.7), a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade à União para realizar seu papel aglutinador dos diversos estados-membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado. A Carta norte-americana instituiu, ainda, a variedade de centros locais de competências, com autonomia de autogoverno e autoadministração, coordenada pelo poder central, em que competências seriam indicadas expressamente pela Constituição Federal. A ideia de preservação da liberdade na elaboração do federalismo não deixou de ser salientada por Alexis de Tocqueville, ao comentar a formação da nação americana (MORAES, 2013, p. 159).

O federalismo dual norte-americano, dual por causa da existência de duas esferas de poder (União e estados) que se autolimitavam de forma recíproca com o intuito da manutenção da harmonia federativa. O federalismo dualista surge com a necessidade de, ao mesmo tempo, garantir autonomias locais e preservar a união e coesão das antigas colônias (SCHWARTZ, 1984, p. 74).

A característica básica do federalismo dualista, presente nos Estados Unidos nos séculos XVIII, XIX e início do século XX, está baseada em dois campos de poderes estanques nos quais a partilha de competências entre União e os governos estaduais tinha fundamento no texto constitucional; baseava-se na ideia de dois campos de poder mutuamente exclusivos e reciprocamente limitadores, pelo qual os estados e a União teriam suas áreas exclusivas de autoridade (MORAES, 2013, p.160). Entretanto, o sistema americano cada vez mais foi caracterizado pela supremacia do governo de Washington e, como consequência, pela redução de competências estaduais. Schwartz explica como se instaurou um novo equilíbrio no governo americano e os motivos do abandono do federalismo dual nos seguintes termos:

O equilíbrio no sistema federal americano mudou agora no sentido do lado federal da escala. O ponto de partida do sistema americano pode ter sido o conceito de federalismo duplo de acordo com o qual o Estado e a Nação eram vistos como iguais, com cada um tendo como reservada para si uma área exclusiva de autoridade na qual podia agir. Esse conceito foi mantido em seus aspectos essenciais durante mais de um século por uma série de decisões da Corte Suprema que invalidou tentativas do Governo Federal de invadir campo reservado aos estados. O equilíbrio entre o poder federal e estadual foi alterado drasticamente durante este século. A necessidade do exercício do poder nacional para atender as exigências governamentais dos dias atuais levou ao abandono da noção da igualdade como pedra angular da estrutura do federalismo americano (SCHWARTZ, 1984, p. 74).

A Constituição americana estava deliberadamente incompleta, fundamentando-se nas constituições de cada um dos estados para completar a estrutura de governo dos Estados Unidos. A Constituição Federal limitou-se a questões federais e constitucionalizou um novo relacionamento com os estados. Por exemplo, assuntos locais não são mencionados na Constituição Federal, tendo sido deixados para as constituições estaduais, uma vez que os estados são responsáveis por estabelecer e manter governos locais dentro do sistema federal (ELAZAR,1997, p.239).

Com a instituição das emendas da Guerra Civil, Elazar defende que os Estados Unidos se tornaram uma federação completa. Mesmo assim, as implicações consolidadoras das emendas da Guerra Civil não foram cumpridas até um século depois, através de uma série de decisões da Suprema Corte e leis federais relacionadas à desagregação racial, direitos humanos e equalização política. Além disso, embora tenha havido períodos de centralização e descentralização na história americana, houve um movimento mais real nesses períodos porque a base constitucional e estrutural para o compartilhamento de poder permaneceu intacta, o poder sempre permaneceu espalhado por toda a matriz (ELAZAR,1997, p.239).

É importante pontuar, o federalismo por desagregação como forma de surgimento de determinados Estados federais. Em termos tradicionais, a doutrina distingue Estado federal que advém de um antigo Estado unitário, que se descentraliza, e aquela outra forma, que deriva da reunião de antigos Estados independentes ou soberanos, para a formação de um único Estado, agora federal. No primeiro caso, tem-se o denominado federalismo por desagregação, enquanto o último se caracteriza como federalismo por agregação (TAVARES, 2013, p.237).

Foram formados por agregação os Estados Unidos, Alemanha e Suíça, são também exemplos de Estados federais centrípetos, porque dirigindo-se ao centro, quando entidades independentes cedem soberania para uma nova entidade (nacional). Nesse contexto, a descentralização de poderes, de competências, de funções e de responsabilidades é a principal característica desse federalismo, que instituiu nos Estados originários (a seguir estados-membros) grande parte da sua soberania, concedendo poucas e enumeradas competências para a entidade da União (TAVARES, 2013, p. 237).

Um exemplo do federalismo por desagregação é o Brasil. É um federalismo centrífugo, pelo qual a entidade central descentraliza-se acarretando a criação de outras entidades, que passam a agregar competências, funções e responsabilidades anteriormente concentradas exclusivamente na entidade central. O problema é o grau de descentralização obtido pela União. No caso brasileiro, esse federalismo centrífugo, do centro para as partes, de ampliação dos atores autônomos e responsáveis, convive, até hoje, com um movimento político contrário, cujo raciocínio principal é, ainda, a busca da União como principal ente de competências (TAVARES, 2013, p. 238). O federalismo brasileiro nas palavras de Tavares “atende ao comando meramente formal, o tratamento simétrico concedido ao federalismo brasileiro, ao invés de provocar emancipação e autonomia, reforça a dependência das entidades federativas em relação à União” (TAVARES, 2013, p. 240).

Nesse contexto, a evolução centralizadora do federalismo brasileiro com a crescente consolidação do legislativo federal, o federalismo clássico, como modelo proposto inicialmente pelos fundadores norte-americanos, foi bastante atingido por questões econômicas, que determinaram da União maior unidade decisória e comando, portanto, isso acarretou um maior aumento do poder do Congresso Nacional em detrimento das assembleias locais (TAVARES, 2013, p. 37). Nesse aspecto, aduz Schwartz nos seguintes termos:

A evolução do federalismo e o fortalecimento do presidencialismo, portanto, caminharam conjuntamente, como concorda Bernard Schwartz, ao analisar o fortalecimento do Governo Nacional, ensinando ser o atual federalismo americano caracterizado pelo predomínio da autoridade federal, para concluir que “o sistema social e econômico americano tem estado cada vez mais à regulamentação e ao controle por Washington. O poder do Governo Nacional sobre o comércio é interpretado de modo a sujeitar até mesmo empreendimento como somente efeito remoto sobre economia nacional a minuciosas normas federais. E, à medida que a autoridade da Nação a este respeito cresceu, a dos estados sofreu correspondente decréscimo, pois a ação estadual, no sistema americano, é barrada quando é validamente exercido o poder federal incompatível com ela” (SCHWARTZ, 1984, p. 74).

Dessa forma, preponderou no federalismo norte-americano, a consolidação do Congresso Nacional. Isso acarretou reflexos na distribuição de competências legislativas entre União e estados-membros em todos os países que seguiram o modelo norte-americano, inclusive no Brasil. No Estado brasileiro, desde 1891 até 1988, as constituições instituíram modelo de Estado federal, com união indissolúvel dos entes, que possuem auto-organização, autogoverno e autoadministração, no modelo proposto pelos norte-americanos é perceptível a diminuição nas competências legislativas dos estados-membros (TAVARES, 2013, p. 161).

O estudo histórico do federalismo é de fundamental importância para entender as mudanças que têm ocorrido na maneira de organização do Estado brasileiro, desde a Constituição imperial até os dias atuais. O Brasil teve Estados unitários com o Império e federação com a República. O surgimento do federalismo teve origem na fase imperial, c (BONAVIDES, 1973, p. 21).

A existência de correntes federalistas na monarquia só foi até a instituição de uma descentralização no campo das instituições, sem obter um efeito que colocasse em dúvida o reconhecimento da estrutura unitária do Império, e ela permaneceu como característica mais importante da organização monárquica. Dessa forma, o Brasil foi Estado unitário durante o Império apenas com um certo grau de descentralização de que acarretou no legislativo provincial, sendo aliás uma das poucas consequências palpáveis do ideal federalista (BONAVIDES, 1973, p. 21).

A fictícia feição federativa das instituições monárquicas, durante a constituinte de 1823 a ideia federativa foi ponto de discussão o que não acarretava surpresa diante do movimento da Independência. O ato de emancipação de 7 de setembro é de conteúdo simbólico, a Independência, ao contrário da República, não se fez por decreto, nem foi fruto de um golpe de Estado, representou um processo com seus riscos inerentes à caminhada revolucionária

(BONAVIDES, 1973, p. 21). Nesse sentido, aduz Bonavides em relação à tese federativa na ideologia liberal dos constituintes de 1823 nos seguintes termos:

A tese federativa não seria instrumento estranho ou simples abstração para a ideologia liberal dos constituintes de 1823, se estes houvessem porventura tomado o compromisso de estabelecer a forma de Estado Federal, uma vez sugerida pelos propósitos de união de províncias, cuja expressão de vontade, atentando o ânimo irresoluto do príncipe regente, foi decerto decisivo no fazer a Independência. Se a federação deixou de implantar-se com a monarquia, tal não se deve a ausência de aspirações reformistas nesse sentido. À medida que o Império entrava em declínio, o movimento federalista tomava corpo e avançava impetuosamente de par vêm as ideias tanto monarquistas como republicanas. O projeto de Nabuco, em 1883, e a campanha de imprensa desfechada por Rui Barbosa em prol de uma definição federativa para as instituições do Império denotam suficientemente que a tese chegará amadurecida tanto para a solução dada ao decreto número 1 do governo provisório como para a sua consagração irretirável pelos constituintes de 1890 (BONAVIDES, 1973, p. 21-23).

Entretanto, a descentralização ocorrida no Império, com a consagração de ideais federalistas, teve consequências que acarretaram modificações institucionais consubstanciadas no ato adicional. Sinal federativo mais importante do ato adicional se efetivou com a formação das assembleias legislativas provinciais. O poder legislativo das províncias foi o que mais aproximou o Império de uma organização inicial federativa, o que acarretou na descentralização institucional da monarquia. As assembleias tinham a prerrogativa constitucional instituída por aquele ato, que lhes concediam o exercício amplo da autonomia em matéria de legislação ordinária de peculiar interesse das províncias (BONAVIDES, 1973, p. 23).

É importante salientar a inferioridade e dependência do legislativo provincial do Império pela ausência de autonomia conferida constitucionalmente. Assim, as províncias careciam do poder de autodeterminação sem o qual inexistia o estado-membro de uma federação. Entretanto, havia um Poder Executivo forte. Com efeito, apesar da ausência do empenho sério por parte da doutrina federalista no Império e na República em consolidar o campo federativo do legislativo, (BONAVIDES, 1970, p. 25) defende a tese de que as instituições políticas, durante essa época, tinham um Poder Executivo forte. Nesse sentido, Bonavides aduz sobre a importância do conceito de federalismo nessa época, nos seguintes termos:

Federalismo não quer dizer unicamente feixe de relações verticais entre União e estados, entre a política de baixo, das entidades autônomas e a política de cima, da entidade federal, senão também sistema horizontal e harmonioso de relações recíprocas e de coordenação de competência entre poderes políticos independentes e suas respectivas esferas de ação. Fora daí não há que se falar de federalismo verdadeiro, mas de uma deformação que perverte o caráter das instituições. A natureza política do federalismo na primeira república e a ilusão recente de um federalismo cooperativo. Os estados aos poucos vão deixando de ser coletividades públicas dotadas de efetiva autonomia para transformar-se em entidades autárquicas

de governo regional amplamente descentralizadas sob o aspecto administrativo, mas estritamente subordinadas à hegemonia política, à supremacia legislativa, e ao imperialismo econômico da União (BONAVIDES, 1973, p. 26).

O chamado federalismo cooperativo tem sido um conceito otimista, pelos publicistas que ainda acreditam no antigo federalismo dualista, entretanto não se trata de conferir nome novo a realidades existentes. É importante pontuar o desaparecimento da velha ordem federativa estudada no binômio estado autônomo e União. Bonavides entende que a supremacia e o extenso rol de competências privativas da União insculpidas no art. 22 da CF esvazia o potencial criativo das competências subnacionais e defende a tese de que: “o federalismo cooperativo expressão confortável mais ingênua e nem sempre bem arrazoada com que se busca dissimular a verdade rude da morte do federalismo e autonomias estaduais” (BONAVIDES, 1970, p. 26).

Bonavides aduz sobre a necessidade de revisão da forma de Estado como a principal ferramenta para um federalismo das regiões e como única alternativa ao Estado unitário de grande centralização, de forma que a reformulação do sistema federativo é de grande importância. O autor critica a indiferença à questão federativa e defende a necessidade de “um remédio eficaz de natureza institucional” aos problemas federativos que não podem ser resolvidos com base em um modelo de federalismo clássico e liberal. Para redemocratizar o país é de igual necessidade reforma federativa, pois é inconcebível que um federalismo em que exista pouca autonomia subnacional possa conviver com uma estrutura legitimamente democrática (BONAVIDES, 1970, p. 30).

Em seu sentido mais geral, o federalismo é um arranjo no qual duas ou mais comunidades autogovernadas compartilham o mesmo espaço político. Na década de 1990 houve a federalização na Bélgica e na Espanha; e uma tentativa de reformar radicalmente as constituições federais no Canadá, na Suíça e na Austrália; e, mais recentemente, discussões começaram a sério sobre o potencial do federalismo para o Reino Unido e a Itália, e até mesmo (de maneira um tanto imprudente) para o Iraque. Ao longo desse período, também houve passos significativos em direção à integração europeia - tanto em termos de "aprofundamento" da natureza sindical, quanto em "ampliar" a adesão admitindo novos estados-membros - e isso levou a debates abertos sobre a possibilidade de um Federação Europeia (KARMIS, 2007, p.9).

Houve um grande impacto para a teoria do federalismo. Por um lado, todos os desenvolvimentos políticos acima elencados explicitam de que forma as reformas federais deveriam (ou não) acontecer. O federalismo, muitas vezes, resulta de uma escolha que frequentemente está associada ao receio de secessão em Estados multinacionais, sem mencionar a violência interétnica que, às vezes, acompanha tais movimentos. Na teoria política, a ideia federal tem sido cada vez mais visível nos principais debates sobre diversidade cultural, nacionalismo, liberalismo, cidadania, justiça e estabilidade (KARMIS, 2007, p.11).

Mais especificamente, as discussões teóricas se concentraram na sobreposição de temas como federalismo e nacionalismo, cidadania federal, federalismo e identidades, federalismo e democracia, federalismo e justiça assimétricos, e federalismo e secessão. Todo esse interesse pela teoria e prática do federalismo contrasta com a preocupação voltada para essas questões desde meados da década de 1960 até o final da década de 1980. Nesse período, a integração europeia aconteceu rapidamente, as constituições federais em antigas colônias recém-liberadas no mundo em desenvolvimento desapareceram quase tão logo foram ratificadas, e os teóricos políticos entendiam que as fronteiras de sua disciplina concordavam com as da nação centralizada (KARMIS, 2007, p.15).

Não obstante, a teoria do federalismo como mecanismo eficaz para uma maior distribuição de competências, equilíbrio federativo e também para que peculiaridades locais sejam respeitadas e levadas em consideração na proteção de direitos fundamentais, ainda há pouco publicado sobre a teoria do federalismo a partir de perspectiva essencialmente normativa, ou seja, na concepção de avaliar instituições, e não apenas explicá-las e compará-las (KARMIS, 2007, p.20).

Para melhor compreensão dos textos escritos sobre o federalismo é importante entender os contextos em que foram escritos. Nos escritos anteriores do século XX, dois institutos contextuais estão inter-relacionados e são pertinentes. Primeiro, a passagem dos Artigos Americanos da Confederação de 1781 para a inovadora Constituição de 1787 é o evento crítico que levou a agora convencional distinção entre confederação e federação? Em segundo lugar, os escritos dos séculos XVIII e XIX utilizavam os termos federação e confederação de forma intercambiável (KARMIS, 2007, p.21).

Dicionários ingleses, franceses e americanos dos séculos XVIII e XIX fornecem evidências de que a confederação e a federação foram inicialmente utilizadas como expressões semelhantes, pois com base nos dicionários ingleses do século XVIII e início do XIX, "o federalismo significava:" uma espécie de associação ou liga de Estados soberanos. No Dictionnaire de Trevoux, ambos os termos se referem a alianças frouxas de Estados independentes cuja finalidade principal era militar e cujos esforços comuns repousavam sobre a boa-fé de seus membros (KARMIS, 2007, p.23).

Os Artigos Americanos da Confederação de 1781 para a Constituição de 1787 é o evento central que acarretou a diferenciação entre confederação e federação. De fato, a distinção conceitual entre esses dois institutos políticos foi estabelecida anteriormente da distinção terminológica. Já em 1787-1788, Alexander Hamilton, John Jay e James Madison puderam identificar as características da nova Constituição. Em seus comentários jornalísticos para trazer à tona a ratificação da Constituição no estado de Nova York, eles contrastaram essa Constituição com os Artigos da Confederação e o que eles chamaram de "Constituição nacional" (HAMILTON, 1840, p.35).

Em XXXIX Federalista, Hamilton, Jay e Madison alegam que a Constituição não é uma "confederação de Estados soberanos", como os Artigos, nem uma "consolidação dos Estados" pura. Segundo eles, "não é, em rigor, nem nacional nem uma Constituição federal, mas uma composição de ambos" (HAMILTON,1840, p.55). Por exemplo, eles argumentam que a Constituição é federal em sua fundação, mas que cria um governo nacional no que se refere à operação de seus poderes.

Dessa forma, se a Constituição é federal em sua fundação porque a ratificação "deve ser dada pelo povo, não como indivíduos compondo uma nação inteira, mas criando os Estados distintos e independentes aos quais eles pertencem respectivamente (HAMILTON,1840, p.7). Cada Estado, ao ratificar a Constituição, é considerado como um corpo soberano, independente de todos os outros, e apenas para ser vinculado por seu próprio ato voluntário ". Por outro lado, a Constituição cria um governo nacional no sentido de que os poderes desse governo operam "sobre os cidadãos individuais que compõem a nação" em vez de "os corpos políticos que compõem a confederação (NORMAN, 2007). Nesse sentido, Hamilton aduz nos seguintes termos:

É importante notar aqui que os autores da Constituição de 1787 decidiram continuar usando o antigo vocabulário federal, embora soubessem que haviam reformado radicalmente o sistema político dos Estados Unidos. Mais significativamente, eles decidiram usar o termo "governo federal" em vez de "governo nacional" ou "governo

central". Se eles continuaram usando a linguagem do federalismo por razões políticas (isto é, para evitar a alienação de pessoas mais felizes com o governo federal). Acordo prévio), os autores tinham introduzido uma distinção conceitual entre dois tipos diferentes de arranjos federais que mais tarde se desenvolveriam na atual distinção entre federação e confederação (HAMILTON, 1840, p.59).

A evolução da linguagem do federalismo é importante por diversas razões. Primeiro, eles nos ajudam a evitar erros básicos ao ler os escritos do federalismo anteriores ao século XX. Em segundo lugar, eles explicam parcialmente por que o modelo americano de federalismo tem sido usado tantas vezes como exemplo por outros países e por estudiosos: é a versão original de um tipo radicalmente novo de sistema federal. E terceiro, eles informam sobre uma grande mudança na tradição federal (HAMILTON, 1840, p.7).

Em 1780, a tradição federal progrediu para duas escolas ou tradições de pensamento político: uma do modelo americano em evolução; e a outra continua a tradição confederalista mais antiga e cada vez mais negligenciada. Para Norman, o Federalista "foi uma ruptura deliberada e radical com essa tradição (a tradição federal constituída por confederações anteriores)." Mesmo que Hamilton, Jay e Madison tenham quebrado com a tradição federal, Norman aduz que *The Federalist* interpretou erroneamente Montesquieu. Ele sugere que a evolução gradual e a dominação do modelo americano de federalismo levaram à negligência de ideias importantes da tradição federal (original). Dessa forma, Norman comenta algumas razões para que as comunidades políticas se federem nos seguintes termos:

Por que razões existem para as comunidades políticas se federarem? Por que os cidadãos de um Estado independente querem se unir a outros Estados em uma confederação ou federação? Por que aqueles em um Estado unitário (como a França ou o Japão) podem querer os reinados do governo central e criar governos provinciais com direitos soberanos para governar em certas jurisdições políticas? Por que os membros de comunidades políticas autogovernadas dentro de federações (como Quebec, no Canadá) desejam permanecer na federação em vez de se separarem e formarem seu próprio estado unitário? (NORMAN, 2007, p.20).

As respostas a perguntas como essas constituem o ponto central da teoria normativa do federalismo. Durante parte da história do pensamento federalista a resposta para a pergunta básica "Por que federar?" Foi porque confere ao povo o melhor dos dois universos: as vantagens de ser uma política relativamente pequena e homogênea, com os benefícios de fazer parte de um Estado ou aliança maior e mais segura, ao mesmo tempo que impede as mesmas desvantagens de ser pequeno ou grande demais (NORMAN, 2007, p.20).

As vantagens do Estado federal das pequenas comunidades geralmente são entendidas em termos de autogoverno democrático ou republicano mais efetivo. Como veremos, esse "melhor dos melhores, o melhor dos pequenos" argumentos foi importante para teóricos tão diferentes como Montesquieu e os autores do *Federalista*, no século XVIII, para Tocqueville e Mill, no século XIX (NORMAN, 2007, p.33).

Entretanto, a teoria federal é uma concepção recente: pouco a se estudar antes do século XVI, as primeiras relações reais de federação foram formuladas em resposta à ascensão de Estados modernos centralizados. O Sacro Império Romano e o Império Germânico estavam enfraquecendo na Europa e o poder estava sendo centralizado nas mãos dos monarcas. Como a maioria dos estudantes da História das Ideias padrão está bem ciente, a teoria para essas entidades políticas - os precursores dos Estados-nação "soberanos" - foi formulada pela primeira vez pelo francês Jean Bodin e o inglês Thomas Hobbes.

O que muitas histórias-padrão de ideias deixam de fora, no entanto, é que essas teorias da soberania absoluta do Estado logo se juntaram às teorias da "soberania federativa compartilhada", que levou a sério a realidade de experimentos políticos em andamento como as confederações suíça e holandesa. O jurista alemão Johannes Althusius e o filósofo alemão Samuel Pufendorf estavam entre os pioneiros da abordagem federalista alternativa (NORMAN, 2007).

Embora essas concepções fossem marginais no século XVII, elas influenciaram os letristas do federalismo desde a redescoberta da teoria política de Althusius por Otto von Guericke na década de 1870. De fato, até hoje eles estão sendo adaptados para ajudar com os desafios colocados por tendências aparentemente paradoxais como a globalização, o ressurgimento do nacionalismo e a multiplicação das demandas baseadas na identidade, Pufendorf foi inovador e influente em alguns pontos.

Primeiro, ele forneceu uma definição precisa para o que hoje é geralmente conhecido como uma confederação. Essa definição representou "sistemas dos Estados" que não se enquadravam no exemplo soberano do Estado soberano, na Confederação Suíça, nas Províncias Unidas, no Sacro Império Romano e, no entanto, implicava uma integração mais próxima do que uma mera aliança entre Estados soberanos (NORMAN, 2007, p.34).

Dessa forma, ele ofereceu uma distinção clara e explícita entre as formas "regulares" de Estado e as "irregulares", a última categoria incluindo os tipos de "sistemas de Estados". Terceiro, enquanto ele forneceu argumentos principalmente pragmáticos para confederações, e também colocou algumas das bases para o desenvolvimento no século XVIII de um debate mais fundamentado sobre o papel do federalismo como um mecanismo para a paz internacional (NORMAN, 2007, p.36).

O desenvolvimento da teoria federal normativa tem uma grande dívida com alguns pensadores políticos do Iluminismo famosos. Esses filósofos não contribuíram muito para enriquecer a terminologia e as definições de federalismo: de fato, perpetuaram a prática convencional de usar termos como confederação, federação, Estado federado de forma

relacionada. Eles também não eram particularmente claros sobre o desenho institucional de seu tipo preferido de arranjo federal; embora todos parecessem ter em mente algo mais integrado que uma mera aliança de Estados soberanos.

Sua principal contribuição está em outro lugar: em uma época dominada por guerras perpétuas entre monarquias absolutas. Eles iniciaram um debate sobre o potencial normativo das instituições federais para garantir a paz em nível internacional, especialmente na Europa. Montesquieu, Rousseau e Kant, esses três pensadores, ocupam um lugar de destaque na história de ideias centrada no Estado-nação; mas suas contribuições para a teoria federalista foram negligenciadas (KARMIS, 2007, p.57).

Montesquieu foi importante pensador político na França em seus dias, e seu *Espírito das Leis* (1748) contém um argumento original que tem sido influente na história do pensamento federalista quanto foi negligenciado nos sumários "padrão" de sua grande obra. É a ideia de uma confederação de pequenas repúblicas que combina as vantagens internas do governo republicano democrático com a força externa das grandes monarquias; isto é, o melhor dos pequenos Estados com o melhor dos grandes Estados, evitando as desvantagens de ambos. Também oferece insights sobre a questão do melhor desenho institucional de tal confederação. Montesquieu idealizou o pequeno modelo de república democrática da Antiguidade (KARMIS, 2007, p.57).

Rousseau, filósofo político francês (ou suíço) do século XVIII, e essas reflexões sobre a obra do Abade são uma das principais fontes de seus pensamentos sobre o federalismo. Então, ele conclui que "Nenhuma Federação poderia jamais ser estabelecida, exceto por uma revolução", e que tal cura "talvez fizesse mais mal em um momento do que seria evitado por séculos". Finalmente, esta seção fornece extratos do ensaio sobre a paz perpétua de Immanuel Kant (1795), amplamente reconhecidos como um dos textos mais sofisticados da teoria federal normativa. Kant argumentou que uma federação de Estados republicanos poderia trazer a paz perpétua, e que "a boa educação moral de um povo deve ser esperada de uma constituição de bom Estado" (KARMIS, 2007, p.57).

A história da teoria federal toma um rumo diverso com a invenção americana de um novo tipo de sistema federal no final do século XVIII. Com a transição dos Artigos da Confederação de 1781 para a Constituição de 1787, os Estados Unidos se tornaram o primeiro exemplo do que se refere como uma federação, distinta de uma confederação. Pela primeira vez, tanto na prática quanto na teoria, a nova Constituição propunha uma união não apenas de entidades políticas, como Estados, mas também de todos os cidadãos e entidades (KARMIS, 2007, p.103).

A teoria federal de Tocqueville defende que a Constituição Federal é superior às constituições estaduais, por vários motivos. A atual Constituição da União foi formada em um período posterior ao da maioria dos Estados, e pode ter derivado algumas melhorias da experiência passada. O autor defende que esta é, apenas, uma causa secundária de sua superioridade, a principal seria de que onze novos Estados foram acrescentados à Confederação Americana desde a promulgação da Constituição Federal e que essas novas repúblicas sempre evitavam os defeitos que existiam nas antigas constituições. A principal causa da superioridade da Constituição Federal reside no caráter dos legisladores que a compuseram (TOCQUEVILLE, 2005, p. 147).

Na época em que foram formados, os perigos da Confederação eram iminentes e sua ruína parecia inevitável. Nessa extremidade, o povo escolheu os homens que mais mereciam a estima do que aqueles que haviam conquistado as afeições do país. Tocqueville aduz que um observador atento notará que a União é incomparavelmente melhor conduzida do que qualquer Estado individual. A conduta do governo federal é mais justa e temperada que a dos estados, seus projetos são mais carregados de sabedoria e são mais duráveis e mais habilmente combinados, suas medidas são colocadas em execução com mais vigor e consistência (TOCQUEVILLE, 2005, p. 147). Nesse sentido, Tocqueville aduz nos seguintes termos:

O mal mais importante de todos os sistemas federais é a natureza muito complexa dos meios que empregam, duas soberanias estão necessariamente na presença uma da outra. O legislador pode simplificar equalizar ações dessas suas soberanias, limitando cada uma delas e uma esfera de autoridade definida com precisão, mas ele não pode combiná-los em um, ou impedi-los de entrar em colisão em certos pontos. O sistema federal, portanto, repousa sobre uma teoria que é necessariamente complicada, e que exige o exercício diário de uma parcela considerável de descrição por parte daqueles que ela governa (TOCQUEVILLE, 2005, p. 147).

Para Joseph Proudhon a teoria do sistema federal é bastante nova; embora a ideia de federação seja tão antiga quanto as ideias de monarquia e democracia. Fundada por contrato, a expressão solene da liberdade, a federação mais de doze séculos antes de Cristo, apareceu entre as tribos hebraicas separadas umas das outras em seus próprios vales, mas como as tribos de Ismael, unidas por uma espécie de contrato de parentesco (TOCQUEVILLE, 2005, p. 152).

Apenas um pouco mais tarde na liga afixtônica, que, é verdade, era impotente para suprimir a discórdia interna ou para evitar a conquista ou, eventualmente, a absorção imperial, porém era tudo o mesmo testemunho vivido do futuro direito dos homens e liberdade universal. Grandes ligas dos povos eslavos e alemães continuadas nos tempos modernos pelas constituições federais da Suíça e da Alemanha, e até mesmo pelo Império Austríaco, formado por nações que são heterogêneas. É o contrato federal que se tornará gradativamente a base do

verdadeiro governo, porá fim às contradições do empirismo, eliminará a arbitrariedade e estabelecerá a justiça e a paz em um equilíbrio (TOCQUEVILLE, 2005, p. 152).

Jonh Stuart Mill, defensor da diversidade e da individualidade, ao discutir a futura estrutura constitucional da Itália, exhibe uma visão bastante divergente da teoria de Montesquieu- Rousseau, é o poder do governo central que aparece como garantidor da liberdade política contra os estados. Além disso, Benson encontrou poucas evidências de que os estados eram realmente os “laboratórios experimentais” que eram retratados. Depois, a capacidade dos estados eram realmente os “laboratórios experimentais” que eram retratados (TOCQUEVILLE, 2005, p. 152).

A capacidade dos estados em colocar programas em ação de maneira eficiente foi seriamente questionada. Benson considerou o funcionamento de muitas legislaturas estaduais defeituosas por falta de dinheiro ou tempo para pesquisas adequadas. Os defensores dos direitos dos estados podem fazer uma pausa para considerar se o aumento da atividade federal não é tanto resultado de procedimentos legislativos federais superiores quanto de recursos federais superiores. O referido autor tenta demonstrar a futilidade de qualquer discussão sobre os méritos do federalismo como um arranjo considerado abstratamente (TOCQUEVILLE, 2005, p. 152).

As principais teorias jurídicas do Estado federal foram desenvolvidas no século XIX ou no início do século passado. Ferrari, buscou estudar teorias em dois grupos diferentes: os defensores que o Estado Federal é a única organização estatal e aqueles que instituem que o Estado Federal é uma forma composta, uma união de estados regulada pelo direito interno (FERRARI, 2003, p.39).

Serão descritas as principais teorias que explicam o Estado Federal. Teoria da dupla soberania ou da co-soberania, esta no surgimento histórico do Estado Federal, como criação norte-americana. De acordo com seus idealizadores (The Federalist-Jay, Hamilton e Madison), na federação haveria uma separação da soberania, os estados-membros negligenciariam parte de sua soberania em favor do Estado Federal, mas guardariam a si uma outra parte (FERRARI, 2003, p.39). Dessa forma, de acordo com a teoria da dupla soberania, a relação entre estado- membro e Estado Federal seria, então, um vínculo de coordenação entre Estados soberanos.

Já para a teoria da nulificação, embora evidentemente já superada, também relacionada à soberania, teve o seu maior fundamento em Calhoun, que institui que os estados-membros em sua soberania transformavam a união entre eles em uma confederação o que acarretava a

negação da existência de um Estado Federal. Luiz Roberto Barroso entendeu que esta teoria concedeu fundamentos jurídicos para a guerra de secessões nos Estados Unidos, tendo sido adotada pelos estados separatistas do Sul (HORTA, 2003, p.5). A teoria que afirma que a federação é um único Estado explica Ferrari nos seguintes termos:

A teoria que institui como um único Estado o Estado Federal, conclui que o único tipo de Estado existente seria o federal, seu principal idealizador foi Zorn, esta teoria pode ser sintetizada na seguinte expressão de Baracho: o Estado renuncia à soberania em favor do poder central, apesar de receber o exercício de alguns direitos soberanos. O poder central limita o exercício legal de sua soberania a favor dos estados-membros, enquanto em uma confederação são estes que limitam a favor do poder central. Como as anteriores, a teoria tem como eixo central a questão da soberania, sem enfocar sua distinção com relação ao conceito de autonomia. Também é fruto de um esforço para diferenciar o Estado Federal da confederação. Teoria que afirma que a federação é o único Estados soberano sem retirar o caráter de estado dos seus membros. Manuel García-Pelayo identifica duas doutrinas que podem ser agrupadas como diferentes versões desta teoria: a primeira, iniciada por Laband, sustenta que, apesar de renunciarem à sua soberania em favor do Estado Federal, os estados-membros mantêm a esfera de competências que a si reservaram, e nesta esfera são dominadores sobre seus cidadãos, sendo, por outro lado, dominados pelo Estado Federal (FERRARI,2003, p.41).

A outra versão que integraria as concepções de Verdross, Adamovich e Kunz diferencia os Estados compostos de soberania, contemplados de autonomia constitucional. Nesse caso, está a contribuição na teoria do federalismo, traçando esta teoria o desenho dos pontos principais que atualmente são defendidos como essenciais ao Estado Federal. Foi o que apontou Luiz Roberto Barroso: a introdução do conceito de autonomia, desfazendo-se o mito de que a soberania era elemento característico do Estado, foi a grande contribuição advinda da doutrina (FERRARI, 2003, p.41). Nesse contexto, referente à teoria das três entidades estatais Ferrari aduz nos seguintes termos:

Teoria das três entidades estatais, sob esta denominação também podem ser agrupadas diversas doutrinas, diferentes em alguns pontos, e expostas por Haenel Nawiasky e Kelsen. Privilegiando a versão Kelseniana desta teoria, pode-se resumi-la como se segue: a federação e os estados federais estão em relação de coordenação, constituindo ordens jurídicas distintas, a federal e a estadual. Os cidadãos de um estado-membro devem observância, simultaneamente, a ambos os sistemas normativos, chamados ordens jurídicas parciais. Nem o estado-membro, nem a federação têm soberania, estando ambos submetidos a uma terceira ordem, chamada total, de quem recebem suas competências. Assim, esta ordem jurídica total, distribuidora de competências para as ordens parciais, é que possuiria o atributo da soberania, projetando-se como Estado no âmbito do direito internacional (FERRARI, 2003, p.43).

A teoria das três entidades estatais descrita acima parece ter inspirado a obra de Raul Machado Horta, que sobre seus pressupostos produzem seu fundamento na teoria da autonomia constitucional dos estados-membros e suas limitações. Destaca-se a ideia original de Kelsen, substituindo-se pelo conceito de normas centrais. Os vivos pendores lógicos de

Kelsen, a que se refere o professor Pinto Ferreira, conduziram-no à exacerbação formalista das três Constituições Distintas no ordenamento federal. O ordenamento jurídico federal não oferece esse conjunto de documentos constitucionais, salvo na estrutura do pensamento de Kelsen (FERRARI, 2003, p.43).

A abordagem de Kelsen representa aspecto pertinente por haver despertado para a existência de normas centrais na Constituição Federal. Nessa perspectiva, a Constituição Federal é Constituição total do Estado federado, também relativo aos limites do constituinte estadual, esta teoria tem inspirado a doutrina e a jurisprudência brasileiras, pois esta teoria presta grande auxílio ao estudo do constitucionalismo estadual (KARMIS, 2007, p. 15).

Embora tenha sido elaborada antes de 1988, não influenciou o surgimento das competências concorrentes, que transformaram o desenho do Estado Federal, o qual deixou de ter uma separação completa entre as competências federais e estaduais. Existiu uma grande ampliação de competências concorrentes no desenvolvimento do Estado Federal (FERRARI, 2003, p.41). Nesse sentido, Ferrari explica que para compreender a referida teoria é necessário considerar o conceito de normas gerais na Constituição Federal nos seguintes termos:

Partindo da teoria Kelseniana do federalismo (a teoria das três entidades estatais), mas dela afastando-se a partir de um certo ponto, o autor sustenta que a Constituição Federal é sede de normas que conferem homogeneidade aos ordenamentos parciais em relação ao ordenamento central, as chamadas normas centrais. Estas normas centrais seriam de três espécies: princípios constitucionais, princípios estabelecidos e regras de preordenação dos estados-membros. Princípios Constitucionais, na visão de Horta, são aqueles cuja inobservância pelos estados-membros pode dar azo à intervenção federal. Os princípios estabelecidos teriam sido adotados a partir da Constituição de 1946. Reconhece o autor que a identificação destes princípios é mais difícil, por estarem dispersos no texto constitucional. As regras de preordenação são todas aquelas que se dirigem diretamente aos estados-membros, dispondo sobre a sua organização previamente à Constituição Estadual, condicionando o seu conteúdo (FERRARI, 2003, p.132).

Na doutrina de Raul Machado Horta integram conceitos de normas de reprodução e normas de imitação. As primeiras seriam aquelas normas da Constituição Federal reproduzidas na Constituição Estadual de forma compulsória, as que transportam as normas centrais da Constituição do Estado Federal para a Constituição dos estados-membros. As normas de imitação retratam uma aderência voluntária do constituinte estadual ao modelo da Constituição Federal, repetindo normas voluntariamente. Essa teoria, atualmente, é uma das mais importantes orientações utilizadas do Supremo Tribunal Federal sobre o tema (KARMIS, 2007, p. 15).

A teoria de José Afonso da Silva também é uma das mais importantes da atualidade. De acordo com ela, duas seriam as espécies de princípios limitadores da autonomia do constituinte estadual: os princípios constitucionais sensíveis e os princípios constitucionais estabelecidos. Afirma também sobre os princípios constitucionais extensíveis que foram negligenciados pela Constituição Federal de 1988 (FERRARI, 2003, p.133). Nesse contexto, Ferrari explica sobre princípios constitucionais sensíveis e estabelecidos e seu impacto nas teorias do federalismo de Raul Machado Horta e José Afonso da Silva nos seguintes termos:

Os princípios constitucionais sensíveis são aqueles cuja inobservância pode deflagrar a intervenção federal nos estados-membros, correspondendo em essência à primeira categoria descrita por Raul Machado Horta. Já os princípios constitucionais estabelecidos podem gerar limitações em três espécies: expressas, implícitas ou decorrentes do sistema constitucional. As limitações expressas, por sua vez, podem ser vedatórias ou mandatórias. As primeiras proíbem certos atos dos estados-membros e as segundas determinam a inclusão de determinadas normas na Carta Estadual. É ainda da doutrina de José Afonso da Silva a consideração de que os princípios enumerados ou estabelecidos pela Constituição Federal como limitação ao constituinte estadual devem ser compreendidos e interpretados restritivamente e segundo seus expressos termos (FERRARI, 2003, p.133).

Já a teoria de Manoel Gonçalves Ferreira Filho divide as limitações em apenas duas categorias: princípios e normas de preordenação. No primeiro grupo, o autor compara os princípios enumerados no art. 34 VII da CF e também aqueles do art. 60, parágrafo 4 (cláusulas pétreas) embora negligencie o inciso I (forma federativa de Estado) por não se aplicar à organização do próprio estado-membro (FERRARI, 2003, p.133).

As normas de preordenação, segundo o autor, seriam normas específicas que o constituinte estadual não pode deixar de aplicar, concedendo os exemplos dos artigos 27 e 28 da Constituição Federal. Demonstra três grupos de normas: regras de preordenação institucional, regras de extensão normativa e regras de subordinação normativa. Para o referido autor, não é possível reconhecer princípios implícitos como restritivos da capacidade de auto-organização dos estados-membros (FERRARI, 2003, p.133).

Para Anna Cândida da Cunha Ferraz as restrições do constituinte estadual podem ser positivas ou negativas. As limitações positivas consistem em: a) assimilação obrigatória pelo constituinte estadual, de preceitos ou princípios, expressa ou implicitamente estabelecidos na Constituição Federal e que retratam o sistema constitucional do país; b) observância de princípios federais, genéricos ou específicos estabelecidos na Constituição Federal e que se estendem aos estados, expressa ou implicitamente; c) absorção obrigatória de princípios consagrados pela Constituição Federal, cujo objeto é o estado-membro (FERRARI, 2003,

p.136). Já Gabriel Ivo institui as restrições ao constituinte estadual da seguinte forma: 1) noção de princípio; 2) princípios fundamentais; 3) outros limites - o elenco normativo do art. 34, VII da CF; 4) outros princípios constitucionais; 5) limites formais (FERRARI, 2003, p.137).

Essa seção é dedicada à descrição da evolução histórica da teoria federal, de modo a compreender como o desenho do federalismo em outros países influenciou a teoria federal brasileira. Dois teóricos pioneiros do federalismo, Althusuis e Pfendorf desafiaram a ascensão de Estados modernos centralizados do século XVII. Filósofos do iluminismo como Montesquieu, Rosseau e Kant influenciaram na criação da teoria do federalismo, assim como a criação norte-americana de um sistema federal em 1787-1789, concretizando a estrutura sobre a qual se debruçaram os debates do século XIX referentes aos tipos de federalismo nas famosas obras de James, Madison, Jay, Calhoun, Toqueville, Mill e Proudhon. Serão analisados também teóricos contrários e críticos da teoria do federalismo como (Harold Laski, Franz Neumann, Alturo Spinelli, Robert Schuman, Pierre Elliott e Trudeau) (KARMIS, 2007, p. 15).

Para entender os contornos do federalismo, é importante compreender os contextos históricos e sociais da época de seu surgimento. O federalismo era concebido enquanto uma maneira de proteger direitos fundamentais, visto que concretizava um governo eficiente e forte, estabelecido em instituições fundamentais para a proteção de liberdades. Nesse contexto de proteção de direitos fundamentais, a Convenção da Filadélfia se reuniu em um cenário de transição do modelo confederativo, com o objetivo de discutir e aprovar um projeto da Constituição a ser submetido a cada um dos estados. No art. VII da Convenção de 1787 consta que a aprovação pelos estados seria necessária para a entrada em vigor da Constituição americana. Em consequência da necessidade de ratificação do novo modelo veiculado pela nova Constituição, surge a descrição clássica do sistema federal americano contido nos escritos no “The Federalist” (FARIAS,1998, p. 25). Nesse sentido, Paulo José Leite Farias pontua que:

A necessidade de um governo forte que assegure a segurança da insipiente nação surge uma poderosa força centrípeta que pode ser observada na proposta federalista é o desejo de uma defesa comum, especialmente em face da ameaça externa. Passando à análise da situação fática existente (a Confederação Americana), a argumentação integradora corporificada nos artigos federalistas aponta os defeitos do modelo confederativo e a necessidade do poder central. Os primeiros 46 artigos insistem na necessidade de um governo central mais forte, esta foi a principal razão para ser convocada a Confederação Federal (FARIAS,1998, p. 160).

O federalismo é resultado histórico da conversão da Confederação dos 13 estados (sucessores das ex-colônias inglesas) para uma nova forma federal de Estado, criada a partir da Convenção da Filadélfia e a consequente Constituição de 1787. Com o fracasso da Confederação, os federalistas ansiavam por um governo central (União) mais forte que sucedesse o modelo anterior. Criado no final do século XVIII, o arranjo federativo primitivo adotou distribuição desequilibrada de competências entre os entes federados, ainda que conferindo competências enumeradas à União e as remanescentes aos estados-membros. Nesse contexto, Paulo José Leite Farias pontua nos seguintes termos:

Não nos devemos espantar com a característica dualista do federalismo americano. Era muito natural que fosse afirmado logo em seguida ao dia em que os EUA conquistaram a sua Independência. As 13 colônias até a Guerra da Independência tinham vivido de modo quase inteiramente independente umas das outras e não tinham entre si, por assim dizer, nada em comum, a não ser o indesejável elo comum que as ligava, anteriormente, à metrópole (FARIAS, 1998, p.165).

Enquanto os federalistas (Hamilton, Madison e Jay) procuravam provar a utilidade da União, os “antifederalistas” afirmavam que a grande extensão dos 13 estados não permitiria que fossem reunidos em um só corpo e que a divisão em confederações parciais era de absoluta necessidade. Os federalistas e os “antifederalistas” chegaram no consenso que criar uma nova Constituição para os Estados Unidos era algo de absoluta necessidade para manter a segurança e a propriedade dos estados que compõem a federação. Hamilton descreve a sua importância nos seguintes termos:

Vantagens da União e o perigo de sua dissolução. Nada mais certo do que a necessidade de um governo, é interesse dos americanos formar uma só nação com um governo federativo ou dividir-se em confederações parciais, dando ao chefe de cada uma o mesmo poder que se trata de delegar a um só governo único. Era necessário um governo nacional organizado. A União é o meio mais seguro para manter o povo do estado em paz. A estreita observância dos direitos das gentes para com todas as potências é condição da última importância para que a paz da América tenha lugar, e esse direito será mais pontual e mais observado por um só governo nacional do que seria por 13 estados separados ou por três ou quatro confederações independentes (HAMILTON, 1840, p.150).

Alguns autores entendiam o federalismo como sendo somente uma forma de Estado, mas essa visão precisa ser superada, por se tratar de processo dinâmico que evoluiu com o passar dos anos. Com efeito, o federalismo desenvolveu-se com base em duas vertentes. Em primeiro lugar, pode-se conceber um sistema federativo a partir de comunidades políticas independentes que se apoiam reciprocamente para encontrar respostas para questões que são de utilidade comum (BARACHO, 1982, p.13). A segunda concepção de federalismo decorre da transformação de uma comunidade política unitária decorrente do surgimento de novos agrupamentos que definem a competência de decidir sobre determinados assuntos

regionalmente. Nessas duas hipóteses, origina-se uma dupla comunidade: a central e as periféricas (HORTA, 2003, p.20).

O federalismo originalmente era movimento político que almejava a descentralização (tirar do centro) do poder político, embora mantendo também uma harmonia entre os diversos entes federativos. A ideia de Estado Federal moderno, tipicamente norte-americana, surgiu em um processo dinâmico que começou quando as antigas 13 colônias britânicas conquistaram sua liberdade do jugo inglês e se tornaram Estados independentes (HORTA, 2003, p.33-34).

A origem do federalismo norte-americano utilizou modelo de “agregação”: as partes (estados), que anteriormente tinham uma grande autonomia jurídica e política, abandonaram suas próprias soberanias para formar uma união constitucional, que passou a ser chamada de União Federal, possuindo personalidade jurídica própria (HORTA, 2003, p.35). Já o federalismo brasileiro desenvolveu-se de maneira contrária do modelo norte-americano. O poder centralizado foi dividido pelas diversas ex-províncias, sendo a federação brasileira produto de uma desagregação de um Estado unitário, contrariamente ao ocorrido com a federação norte-americana, que se originou de uma agregação de estados-membros soberanos (HORTA, 2003, p.36).

Embora os estados-membros não possuam soberania, eles têm autonomia, isto é, capacidade de desempenhar poderes políticos e jurídicos em seus territórios, nos limites impostos pela Constituição Federal. Eles detêm competência residual, de modo que todas as competências que não são atribuídas a União, são atribuídas aos estados-membros (LOPES FILHO, 2019, p.4).

O federalismo dual recebeu sua denominação por conceber duas esferas de governo: o federal e o estadual, cada um com competências bem estruturadas. Nele há um favorecimento dos estados-membros porque as competências estaduais eram reservadas e as da União listadas em um número restrito e bem definido. Outra preocupação central do federalismo dual diz respeito à tensão e ao rigor na divisão da repartição de competências entre os entes federados. Nessa fase, o federalismo era interpretado como sistema que conferia prioridade e privilégio a autonomia do estado-membro (ARAÚJO, 2011, p.60).

Cada um dos entes possuía competência para realizar suas respectivas atribuições, sem precisar da intervenção dos outros integrantes do pacto federativo. Era chamado de federalismo dual porque a organização vertical das competências era disposta na Constituição

em apenas dois níveis: federal e estadual. Esse federalismo dual acaba quando surge o federalismo cooperativo no qual há um grande vínculo da ação dos entes federativos (LOPES FILHO, 2019, p.6).

É importante pontuar que as decisões da Suprema Corte eram importantes para resolver conflitos dos entes federativos, sendo suas decisões verdadeiros limites a atuação da União e dos estados-membros. Nesse contexto, o federalismo clássico surge com algumas peculiaridades as quais se destacam a separação vertical de poderes e competências, federalismo por agregação, autonomia dos estados-membros, federalismo dual vinculado ao liberalismo e um órgão judicial de cúpula resolvendo os conflitos federativos. A federação é uma união de direito constitucional na qual os entes federados obedecem a uma mesma ordem jurídica, mais especialmente a uma Constituição Federal (LOPES FILHO, 2019, p.7). O federalismo cooperativo pode ser entendido como um procedimento conjunto entre os entes federados, que apresentam pontos comuns de atividade, tanto no âmbito legislativo quanto material de realização de políticas públicas.

É necessário pontuar o papel do federalismo na proteção de direitos fundamentais, principalmente, a função que a Suprema Corte desempenha nesse cenário de proteção de direitos (nessa pesquisa com especial atenção ao consumidor). Pollock pensava no papel dos tribunais na aplicação das constituições estaduais para a garantia de direitos fundamentais. De acordo com o autor, citando a experiência dos Estados Unidos, há uma grande aplicação e desenvolvimento da jurisprudência constitucional por tribunais estaduais, de modo que, quando o texto federal é ineficaz para atender aos problemas locais, os tribunais estaduais devem ter respostas para dirimir os conflitos (POLLOCK, 1983, p.78).

Nos Estados Unidos, as constituições estaduais são fontes separadas de proteção de direitos fundamentais quando comparadas com a Constituição Federal. Lá, as constituições estaduais desempenhavam um papel cada vez mais importante na proteção de direitos fundamentais, de maneira que quando a Suprema Corte decide, não se fundamenta unicamente na Constituição dos Estados Unidos, mas também se fundamenta para as constituições estaduais com a finalidade de proteger as liberdades básicas. Há plena consciência nos Estados Unidos da importância do desenvolvimento de uma jurisprudência do direito constitucional estadual que torne previsível o recurso e os resultados da análise do Estado Constitucional para melhor atender a problemas locais (POLLOCK, 1983, p.80).

No Brasil e nos Estados Unidos, a proteção de direitos fundamentais também varia de um estado para o outro. Em alguns casos a Constituição Federal pode oferecer mais proteção ao passo que, em outros, a Constituição de um estado pode ser mais protetiva se comparada com outra Constituição Estadual.

1.2. Federalismo e constitucionalismo estadual: o plano subnacional de proteção de direitos do consumidor

O federalismo constitucional é em regra discutido e apresentado na perspectiva da União. Essa abordagem favorece o ponto de vista dos textos federais, priorizando a Constituição Federal em detrimento das constituições estaduais. Analisar parâmetros e critérios constitucionais “de cima para baixo” (TARR, 2009, p. 90), contudo, incentiva o pesquisador a estudar a proteção de direitos fundamentais partindo de um ponto de vista federal. Prioriza-se as competências o governo federal, concentrando-se no modo pelo qual a Constituição Federal estabelece critérios normativos para a proteção de direitos fundamentais e para a repartição de competências legislativas, bem como os modos pelos quais se estabelece a relação entre Constituição Federal e as constituições subnacionais em uma federação.

Nesse contexto, é incomum analisar a proteção dos direitos a partir de uma análise “de baixo para cima”, pois as constituições subnacionais têm sido objeto de pouco estudo, tendo baixa visibilidade tanto por parte dos cidadãos quanto pelos estudiosos do direito constitucional. Estudar direitos partindo do plano subnacional, contudo, oferece a vantagem de fornecer um entendimento de certas peculiaridades locais que normalmente são negligenciadas pela perspectiva nacional (TARR, 2009, p.91).

Em alguns países como, por exemplo, Austrália, Áustria, Alemanha, e os Estados Unidos cada Constituição subnacional dispõe de documentos identificáveis distintos que organizam as unidades constituintes da federação. A Constituição Estadual é um documento jurídico autônomo e identificável. Na Bélgica e no Canadá, a qualificação de uma Constituição subnacional com tal status é imprecisa, pois nesses países não existe um documento distinto com natureza constitucional. Tarr afirma que o que qualifica um documento como uma Constituição subnacional não está evidente nesses países (TARR, 2009, p.92).

A definição do que qualifica um documento como uma Constituição subnacional em países federativos assimétricos (nos quais as competências entre União e entes subnacionais são distribuídas de forma desproporcional, ou seja, no Brasil, por exemplo, a União possui mais competências privativas que os estados) apontam para um obstáculo peculiar. A Constituição Indiana, por exemplo, autoriza apenas um estado, a Caxemira, a ter a sua Constituição subnacional ao passo que as demais unidades constituintes da federação não têm suas próprias constituições subnacionais (TARR, 2009, p.93). Alan Tarr tenta definir o que seria uma Constituição subnacional e também espaço constitucional subnacional nos seguintes termos:

O problema quanto à determinação daquilo que se qualifica como uma Constituição subnacional surgia na maioria dos sistemas federativos assimétricos. Deveria o fato determinante ser a capacidade de o governo federal ou da unidade subnacional deter a autoridade legal para elaborá-la. Ou deveria envolver a margem de descrição disponível àqueles que estão elaborando seus processos governamentais e instituições, dentro da unidade subnacional. Este último critério implica que pode ser mais útil imaginar o constitucionalismo subnacional em termos contínuos do que como uma definição. É suficiente dizer, neste ponto, que se deveria optar por uma compreensão extensa do constitucionalismo subnacional, que reflita sobre a diversidade de práticas políticas em desenvolvimento e em concorrência (TARR, 2009, p.69).

O estudo do constitucionalismo subnacional nas federações partindo do plano subnacional impõe a necessidade de pesquisas a respeito do espaço Constitucional subnacional da autonomia que os estados-membros possuem o arranjo federativo. A definição desse espaço subnacional é, normalmente, resultado do direito federal à Constituição Federal, assim como às leis federais na proporção que elas interferem o direito estadual (TARR, 2009, p.94). Com o fim da II Guerra Mundial, o federalismo surgiu como uma das formas de Estado mais populares do mundo, sendo amplamente utilizado e difundido em vários países (DINAN, 2012, p.7).

A evolução do constitucionalismo subnacional a partir de uma concepção infranacional demanda uma análise jurídica do espaço constitucional infranacional, da competência e da autonomia conferidas a entidades componentes de um sistema federal. A parcela de espaço constitucional disponível nos diversos sistemas pode ser conferida de maneira contínua, por exemplo, os Estados Unidos, Suíça são exemplos de federações que ocupam um grande espaço constitucional infranacional. Por outro lado, na África do Sul, o espaço constitucional de criação de constituições estaduais é muito pequeno (TARR, 2009, p.

113). Dessa forma, é importante ressaltar alguns pontos fundamentais do modelo federal de Estado.

Uma das principais características do federalismo é a autonomia. A federação é uma forma de Estado de matriz estadunidense, formada durante a Convenção da Filadélfia de 1787. Com o objetivo de buscar formas para melhorar a relação unificada das 13 colônias, a Convenção debateu o perfil de uma nova organização estatal. A inovação do novo modelo de Estado desenhado em 1787 foi ter feito emergir um Estado soberano formado por estados autônomos. Nesse contexto, Almeida trata da relação entre autonomia e federação nos seguintes termos:

Com efeito, uma Constituição é construída por estados independentes, que guardam, cada um, uma soberania e, por isso mesmo, podem desvincular-se do tratado, que é a base jurídica da Confederação, sempre que a permanência na organização deixe de consultar a seus interesses. Já no caso da federação, quando estados independentes resolvem optar por ela, necessariamente abdicam de sua soberania, que legitimaria decisões separatistas e, na condição de membros autônomos, passam a integrar um novo e único Estado, este sim soberano. O Estado Federal configura um Estado soberano composto de estados autônomos, valendo acrescentar que isto é certo tanto nas federações formadas por agregação de estados independentes (que foi o caso da federação norte-americana), como naquelas formadas pela segregação de estados unitários (a exemplo da federação brasileira) (ALMEIDA,2018, p.54).

Com a devida vênia, não é oportuno afirmar que na federação existe um poder central (expresso pela União) e poderes periféricos (estados-membros e municípios). Essa denominação é centralizadora, pois confere primazia a já favorecida União. No caso brasileiro, essa primazia pode ser observada nos contornos da repartição de competências instituídas pela Constituição Federal, bem como nos limites às competências da União, alargados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Embora a Constituição de 1988 tenha buscado revitalizar as instituições federativas, principalmente pela ampliação do espaço constitucional subnacional, ainda possui traços fortemente centralizadores em seu texto. Por isso, a doutrina não deveria utilizar a expressão “poderes periféricos” para denominar as competências dos estados-membros, uma vez que todos os entes federados possuem igual importância na manutenção do convívio harmônico preconizado pela teoria do federalismo.

A autonomia concedida aos estados-membros pode ser observada, notavelmente, na competência que os entes subnacionais possuem de se autogovernarem com independência em relação à União. O desenvolvimento do federalismo é auxiliado por um crescimento de

“constituições infranacionais”¹, que atualmente podem ser descritas como constituições que tutelam direitos fundamentais em diversos países do mundo (GARDNER, 2012, p.23).

Apesar de a expansão do federalismo ter sido uma pré-condição da disseminação das constituições infranacionais, o surgimento das constituições subnacionais em alguns países demonstra o engajamento em favor de uma grande atuação de governos subnacionais na sistematização da proteção de direitos fundamentais nos Estados federais. Gardner explica de que forma constituições infranacionais protegem direitos fundamentais em países federais, destacando a possibilidade de previsão expressa de direitos, bem como pela instituição de poderes aos órgãos estaduais para atuarem na proteção dos cidadãos (GARDNER, 2012, p.26). Destaca-se, a propósito, o seguinte excerto:

Dentro de um sistema federal, as constituições infranacionais podem proteger a liberdade de duas maneiras. Na primeira, e mais óbvia, as constituições infranacionais protegem a liberdade diretamente, por meio de uma declaração de direitos, ou algo equivalente, que reconhece e garante expressamente os direitos humanos. Na segunda, as constituições infranacionais protegem a liberdade indiretamente, por meio da atribuição de poderes efetivos aos governos infranacionais para que defendam seus cidadãos dos abusos do poder centralizado no plano nacional (GARDNER, 2012, p.26).

A forma indireta acima mencionada de tutela subnacional de direitos relaciona-se ao fundamento do federalismo norte-americano de James Madison. No capítulo número 47, do livro “The Federalist”, Madison defende que a concentração de poderes e competências em um único ente podem ser entendidos como tirania. Para proteger direitos fundamentais é necessário que o poder seja dividido, fator requerido intrinsecamente pelo federalismo, que requer justamente a descentralização de competências em relação à União e repartição de forma harmônica entre os entes federados. Mesmo que as competências em um sistema federal estejam fragmentadas e divididas entre União, estados, municípios e Distrito Federal um ente fiscaliza e contém abusos do outro, e todos eles têm o mesmo objetivo que é a proteção de direitos fundamentais (MADISON, 1840, p.340). Hamilton trata do federalismo para a proteção de direitos fundamentais nos seguintes termos:

Em uma confederação, o povo pode ser considerado o senhor do seu próprio destino. Sendo o poder quase sempre rival do próprio poder, o governo geral estará pronto para impedir as usurpações dos governos estaduais, e esses estarão a mesma disposição em relação ao governo geral. Colocando-se em dois lados da balança, o povo, infalivelmente, fará com que ele prevaleça. Se seus direitos forem invadidos por outros governos, ele poderá usar o outro como instrumento de reparação (HAMILTON, 1840, p. 45).

Entretanto, em alguns países, como por exemplo o Canadá, a atividade subnacional é restringida na determinação do espaço constitucional subnacional. Tarr afirma que na seção 33 a Carta Canadense de direitos e liberdades, denominada de “cláusula inobstante”, autoriza que as províncias procedam de modo a transgredir um preceito da Carta nacional e, dessa forma, as províncias podem definir o campo de ação ofertado a elas (TARR, 2009, p. 96). Tarr aduz que o espaço constitucional subnacional é um espaço contínuo nos seguintes termos:

A Suíça e os Estados Unidos estariam de um lado, enquanto sistemas que permitem uma ampla margem de atuação à unidade constitucional, estando a África do Sul e o Sudão do outro lado da ponta, como sistemas em que o espaço constitucional subnacional é assaz e restrito. O caso sul-africano ilustra as restrições possíveis ao processo de elaboração da Constituição subnacional. O capítulo 6 da Constituição sul-africana, e, desta feita, a Constituição nacional serve, potencialmente, como uma Constituição nacional e também como uma Constituição subnacional provincial (TARR,2009, p.96).

É comum ocorrerem conflitos federativos entre a Constituição Federal e as constituições estaduais. A fim de evitar a colisão de ordenamentos, a Constituição Federal usualmente confere ao governo federal prerrogativas sobre os direitos fundamentais previstos no momento de criação das constituições. Para que isto ocorra, é necessário que as constituições federais sejam criadas anteriormente às cartas subnacionais, o que nem sempre acontece. Por exemplo, na Austrália, as constituições estaduais foram criadas antes da criação da Commonwealth (TARR, 2009, p.97). Nos Estados Unidos, os 13 estados que proclamaram independência da Inglaterra, por sua vez, instituíram suas constituições antes da adoção da primeira Carta da Nação (TARR, 2009, p.99).

Outra forma de diminuir a colisão entre constituições nacionais e estaduais é a acomodação de temas típicos das constituições estaduais na Constituição Federal. A Constituição Federal pode negligenciar a importância de constituições subnacionais, a não conter em seus textos qualquer espaço às constituições estaduais. Alguns exemplos como Índia, Bélgica e Nigéria podem ser referidos com sistemas federativos que podem conviver bem sem a existência de constituições subnacionais (TARR, 2009, p.100).

Os países federais formados por agregação são mais propícios a admitir maiores espaços constitucionais subnacionais do que sistemas federativos formados por desagregação. Assim, países anteriormente unitários que se descentralizaram em sistemas federativos (países

que experimentaram um federalismo por desagregação) são comumente mais favoráveis a englobar critérios e estruturas constitucionais subnacionais (TARR, 2009, p.101).

Outro fator que merece destaque é que sistemas federativos por agregação tendem a comportar mais competências residuais em unidades constituintes do que no governo federal, e conseqüentemente, o espaço constitucional estadual é frequentemente maior nesses casos. Nesse contexto, Horta destaca essa tendência nas federações formadas por desagregação, como se extrai do seguinte excerto:

Pode-se supor que a dinâmica é bem diferente nas federações por desagregação. A autoridade nacional estaria menos disposta a entregar poderes maiores do que aqueles necessários ao cumprimento dos fins da federação. Ademais, uma vez que as unidades constituintes estão sendo criadas, em vez de serem preexistentes, usualmente não teriam a habilidade de apresentar exigências quanto ao escopo constitucional subnacional. Usualmente, carecem de uma identidade política forte. Quando a África do Sul criou, incorporou as regiões autônomas que haviam sido estabelecidas pelo governo, bem como erigiu limites provinciais. Em sentido contrário aos sistemas federativos por agregação o sistema por desagregação está propenso a alocar os poderes inclusive de elaboração das suas constituições, das unidades constituintes (HORTA, 2003, p. 196).

Outra causa de interferência do constitucionalismo federal no espaço constitucional subnacional diz respeito a opção por um sistema federativo simétrico ou assimétrico. Em uma federação simétrica, as unidades constituintes desempenham as mesmas competências. Porém, em um sistema assimétrico, algumas unidades constituintes possuem competências maiores de autogovernança (TARR, 2009, p.105). Concernente a assimetria, Tarr trata nos seguintes termos:

As federações, usualmente, criam arranjos assimétricos para reconhecer o fato de que, dentro de um Estado há diferenças culturais ou sociais significativas entre unidades constituintes. Alguns países, como o Brasil, a Argentina e os Estados Unidos adotaram o modelo federativo com o propósito de governar de maneira mais efetiva, grandes extensões territoriais. Nestas circunstâncias, poderia esperar que fosse atribuído às unidades constituintes um espaço constitucional mais amplo, com vistas a possibilitar respostas locais mais apropriadas às diversas condições (TARR, 2009, p.100).

Embora os estados norte-americanos tenham um extenso espaço constitucional estadual, o mesmo não ocorre com o Brasil e a Argentina, detalhista Constituição Federal de 1988, somada às decisões do Supremo Tribunal Federal, que aprofundam as competências federais em detrimento das estaduais, negligenciam o espaço subnacional de proteção de direitos fundamentais concernentes ao processo de criação de suas próprias cartas estaduais. O estudo das constituições subnacionais é de grande importância para o pleno entendimento da

teoria do federalismo. O Estado federal é estruturado pela Constituição Federal, que vai dividir e separar competências, tratar das regras para resolver disputas. No Canadá, a Constituição também organiza as instituições políticas e os procedimentos a serem seguidos pelos estados-membros, criando a edificação de todo o sistema federativo (TARR, 2009, p.53).

Porém, a Carta Magna é um diploma normativo incompleto, por não esgotar a tutela de todos os direitos fundamentais. Com efeito, os direitos fundamentais com potencial de proteção, não se esgotam no texto constitucional, sendo perfeitamente admissível a existência de direitos fundamentais fora do catálogo que poderiam ser instituídos nas constituições estaduais. Essas lacunas que existem na Constituição Federal são preenchidas por constituições estaduais e leis infraconstitucionais, que estabelecem parâmetros dentro dos quais as unidades subnacionais possam atuar. As constituições subnacionais, assim podem produzir e implementar uma estrutura para a proteção de direitos fundamentais da população subnacional (TARR, 2009, p.55).

O espaço constitucional subnacional do Brasil é muito estreito e não tem sido reconhecido um lugar para as constituições estaduais se diferenciarem quanto a extensão da Constituição Federal. Tem sido reduzido o espaço alocado pela Constituição Federal às unidades constituintes, com o objetivo de autorizar que estas definam seus próprios critérios objetivos e instituem seus próprios direitos fundamentais (TARR, 2009, p.62).

Na realidade, quanto menos detalhada for a Constituição Federal maior será o espaço constitucional subnacional a ser preenchido. Tarr exemplifica tal afirmação mencionando o caso da Constituição da África do Sul que exerce a função tanto de Constituição Federal como institui um paradigma para as constituições provinciais (TARR, 2009, p.66). O texto federal é aplicado à unidade subnacional até que a província legitime a sua própria Constituição.

É importante pontuar que, ao retratar a Constituição sul-africana como “mais completa”, Tarr não pretende fazer um julgamento de valor, pois constituições federais mais completas não são necessariamente melhores. Essa terminologia apenas expressa a relação entre Constituição Federal e constituições estaduais, uma vez que o constitucionalismo subnacional não se esgota apenas no estudo de direitos fundamentais nas constituições estaduais, mas deve ser entendido, principalmente, na relação que as cartas estaduais desempenham com a Constituição Federal de cada país, de forma que existem vasos de

comunicação entre a Carta Federal e as cartas estaduais de cada federação (TARR, 2009, p.67).

Como já foi mencionado, um dos elementos centrais do federalismo é a autonomia constitucional das unidades subnacionais de criarem suas próprias constituições estaduais. Entretanto, algumas federações não reconhecem essa competência subnacional ou a aceitam com grandes limitações. Mesmo em sistemas constitucionais que tipicamente atribuem maior autonomia aos entes subnacionais, como por exemplo Estados Unidos e Alemanha, o seu exercício ainda é limitado. Contudo, há indícios favoráveis de reversão desse quadro, com o avanço do constitucionalismo subnacional (SAMPAIO, 2019, p. 223). José Adércio Leite resume a importância do fortalecimento do constitucionalismo subnacional em uma federação nos seguintes termos:

Na literatura constitucional é corrente a ideia de que um dos principais elementos que caracterizam os estados federais é a competência que as unidades subnacionais detêm para elaborar a sua própria Constituição. Trata-se de um poder constituinte em sua natureza, a caracterizar a capacidade de auto-organização ou de autoconstituição daquelas unidades. Será federal o Estado, cujas unidades subnacionais, notadamente às de segundo nível, com os múltiplos nomes que recebem (estado, província, região, república) detiverem a competência de auto-organização constitucional. Se não a tiverem, ainda que dotadas de competências legislativas constitucionalmente previstas como é o caso espanhol, serão estados unitários descentralizados ou formas intermediárias entre Estado unitário e Estado Federal em processo de federalização ou ainda uma quase federação. Pode-se bem haver um constitucionalismo subnacional também chamado de subconstitucionalismo muito bem desenvolvido e capaz de fortalecer os argumentos da maioria (SAMPAIO, 2019, p. 225).

Federalismo e constitucionalismo subnacional estão relacionados de modo complementar. As unidades subnacionais (estados-membros e municípios), com as suas respectivas competências constitucionais funcionam como garantias complementares à proteção de direitos fundamentais em face de abusos e excessos perpetrados pela União, assim como governos federais poderiam afastar ofensas às liberdades básicas praticados pelos entes subnacionais. A preservação saudável do federalismo pressupõe a preservação do binômio “unidade na diversidade; centralização e descentralização” e a busca incessante por um equilíbrio entre os respectivos campos de tensão (SAMPAIO, 2019, p. 226).

É importante entender a relação da teoria federalista na proteção de direitos fundamentais e de seus impactos nas relações estaduais, exemplificando o processo de integração europeia que criou um ambiente de governo multinível impactando diretamente a posição de entidades subnacionais em estados quase federais. Nesse contexto, o constitucionalismo multinível subnacional existente na União Europeia não é apenas definido

pela competência dos entes subnacionais em assumirem suas próprias constituições, mas principalmente pelo poder de definirem sua posição em relação a outras camadas de autoridade (POPELIER, 2008, p.9).

Na União Europeia, o plano subnacional está intimamente relacionado com o federal, e esses vasos de comunicação nessas respectivas legislações possuem fundamento em uma teoria maior sobre federalismo comparativo que, de acordo com Patrícia Popelier, passa pela discussão do poder e da autonomia dos governos subnacionais para fixar sua posição em relação à União Europeia. A referida autora parte de uma análise comparativa para diferenciar três técnicas para sistemas com diversos níveis com o objetivo de responder a obstáculos de diversas camadas em decorrência da integração europeia (POPELIER, 2008, p.8).

Partindo da teoria federal tradicional, o constitucionalismo subnacional é uma característica determinante do federalismo. E essa teoria é adepta dos federalistas, como pode ser observado especificamente na obra de Hamilton que, nos escritos “The Federalist” classifica as formas de Estado em categorias de estados unitários, federais e confederados com base em suas respectivas características institucionais (HAMILTON, 1840, p.50). Apesar de a teoria federal tradicional ser clara, ela não é capaz de comportar a variedade institucional. Por exemplo, um estudo da teoria comparativa do federalismo deixa claro que diversos sistemas são amplamente reconhecidos, e que o sistema federal não possui plena autonomia constitucional subnacional (POPELIER, 2008, p.8).

Dessa forma, a teoria tradicional federal pode ser bem aplicada em alguns sistemas federais tradicionais como, por exemplo, Estados Unidos e Alemanha, mas ser utilizada com dificuldade em outros sistemas. No caso brasileiro, talvez a dificuldade de implementação de um sistema federal decorra de problemas sociais muito particularizados, o que impediu alcançar o nível de amadurecimento institucional estadunidense e alemão. Somado a isso, a realidade do Supremo Tribunal Federal é extremamente diversa da Suprema Corte americana, pois no Brasil o Supremo Tribunal Federal é muito congestionado, não sendo possível falar em consistência argumentativa interna dos ministros.

Parte da doutrina entende que a abordagem da teoria do federalismo clássica de Hamilton é classificada como um “obstáculo epistemológico” para a teorização constitucional. Isso porque a delimitação exata e rigorosa entre as formas de Estado pode

auxiliar como “retórica para ganho político”, mas negligência a construção de uma teoria constitucional de fato (PEPELIER, 2008, p.9).

Um exemplo afirmado por Patrícia Popelier é o caso do Reino Unido. Embora parte da doutrina não o considere ser um sistema federal, outra parte é adepta à teoria do federalismo comparativo. Dificilmente pode ser deixada de lado a sua respectiva descentralização como um insight na dinâmica dos alicerces entre unidades centrais e subnacionais. Como Popelier sustenta: “a distinção federal - unitária é demasiadamente grosseira para captar a complexidade da governação contemporânea e o método tipológico pode, de fato, ser enganador” (PEPELIER, 2008, p.200).

Uma fragilidade existente na teoria federal tradicional diz respeito à sua inabilidade de adequar a novos desenvolvimentos e também sua subordinação aos desenhos institucionais das “federações-modelo”, como os casos dos Estados Unidos, Austrália, Canadá, Suíça e Alemanha. Diante da inaplicabilidade da teoria tradicional a federações “em desenvolvimento”, exemplo da brasileira, pode-se pensar em distinguir entre federalismo “maduro e o incompleto”, o que também obscurece desenvolvimentos de outros sistemas legais. Nesse sentido, Popelier comenta tal panorama teórico nos seguintes termos:

É impressionante como a teoria tradicional baseia um modelo de federalismo no desenho institucional dos estados federativos integrativos do sistema federal. Séculos passados, enquanto o federalismo do século XXI consiste principalmente de sistemas desintegradores e multinacionais. Se, por exemplo, o constitucionalismo subnacional é uma característica dos sistemas federativos integrativos, isso é frequente devido à existência prévia das entidades federadas como estados independentes com suas próprias constituições. Isso é diferente em sistemas de desintegração, onde a concessão de autonomia constitucional faz parte do processo de barganha. Além disso, os sistemas de desintegração são frequentemente sistemas multinacionais. O federalismo, então, serve como uma forma de gestão de conflitos para evitar a secessão e neste aspecto, não é óbvio conferir autonomia constitucional subnacional (PEPELIER,2008, p.255).

A teoria clássica do federalismo de Hamilton é sujeita a muitas críticas por parte da doutrina. É necessário entender a essência do federalismo como é a busca incessante pelo equilíbrio entre autonomia das entidades territoriais e da cooperação, coesão eficiente do governo central. Essa constante tensão não é exclusiva dos estados federais, pois todos os estados podem ser detalhados como “campos permanentes de tensão entre integração e desintegração” (PEPELIER, 2008, p.260).

As formas de Estado oferecem uma organização institucional para solucionar essas inquietações. Por exemplo, o processo de desconcentração do Reino Unido pode ser

caracterizado pela investigação por um novo equilíbrio entre governo central e entidades subnacionais. O que diferencia o federalismo dos demais modelos de Estado é o seu empenho na busca de um equilíbrio entre União e estados-membros (POPELIER, 2008, p.261).

Patrícia Popelier propõe uma teoria dinâmica do federalismo. Nela, propõe que os estados sejam comparados em uma escala, no lado esquerdo do espectro, encontram-se os estados unitários centralizados, que buscam solucionar as tensões federativas entre União e estados formando um nível mínimo de autonomia: à direita, são colocados os estados com grande autonomia; Popelier explica a proposta nos seguintes termos:

À direita, encontramos as associações cooperativas mais frouxas, com um alto nível de autonomia das entidades territoriais e um baixo nível de coesão. Nesta abordagem, as características institucionais, ao invés de critérios de qualificação exaustivos, são indicadores para o posicionamento dos estados na escala de deslizamento. Com base neste posicionamento, é possível selecionar os estados relevantes para uma análise comparativa aprofundada, que pode fornecer uma visão contextual (econômica, cultural, étnica); fatores que determinam a medida de integração ou diferenciação. Indicativo para a medida de autonomia é, por exemplo, o entrincheiramento da existência e das competências das entidades territoriais em atos rígidos, se as entidades territoriais dispõem de órgãos representativos, poderes legislativos, autonomia financeira, um amplo conjunto de competências e se eles participam da tomada de decisões no nível central. Um segundo conjunto de indicadores mede a coesão ou a integração, os indicadores são entre outros a existência de livre circulação e uma união monetária e econômica dentro do sistema legal, mecanismos para lidar com problemas transfronteiriços, instrumentos para prevenir ou resolver conflitos de competência (POPELIER, 2008, p.259).

Na teoria dinâmica do federalismo as constituições federais e subnacionais são “vasos de comunicação”. Desse modo, na hipótese de a Constituição Federal comportar escolhas institucionais subnacionais em seu desenho federal, há menor necessidade de autonomia institucional subnacional total. A autonomia constitucional não é definida pelo poder das autoridades subnacionais de conceber suas respectivas constituições, mas da sua autonomia de definir sua posição na Constituição Federal, o que está relacionado inclusive à autonomia constitucional subnacional de delimitar a participação da entidade subnacional no processo legislativo federal em assuntos concorrentes (POPELIER, 2008, p.270).

Há federações que obrigam e outras que permitem e algumas que proíbem a admissão de um texto constitucional pelas entidades subnacionais. Dentre as federações que obrigam, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Brasil, Estados Unidos, Etiópia, Iraque, México, Suíça, Sudão e Venezuela, pode-se dizer que todas elas têm suas próprias constituições estaduais. As federações que permitem: África do Sul, Bósnia, Canadá, Malásia, Rússia. Entre as federações que vedam estão: Comores, Nepal, Paquistão, Índia e Nigéria (SAMPAIO, 2019, p. 230). Para que seja viável tratar do constitucionalismo subnacional em federações é

necessário que as unidades subnacionais tenham autonomia e competência garantidos pela Constituição Federal.

As federações que se originaram da desagregação de estados unitários inclinam-se a ceder, apenas, as competências necessárias à Constituição das unidades subnacionais, limitando o espaço criativo e inovador. Parte da doutrina, a exemplo de Raul Machado Horta e Robert Williams, tenta explicar o pequeno ou inexistente espaço concedido às constituições subnacionais na África do Sul e Índia, assim como da pouca importância e estudo do constitucionalismo subnacional no Brasil.

Há particularidades na conexão entre o federalismo e o constitucionalismo subnacional. Assim como no Brasil, a Alemanha e a Rússia também são federações estruturadas por um modelo de desagregação e centrífugo, no qual o Estado unitário dividiu o poder central e se fragmentou formando novas unidades, concentrando a maior parte das competências do Estado central (União), o que restringiu a autonomia dos estados-membros. Por outro lado, na federação por agregação ou centrípeta, o Estado se origina da junção de entes soberanos (estados-membros) que abrem mão de uma parcela da soberania para a construção da federação, da forma como ocorreu com os Estados Unidos, que se formou através da união das 13 colônias (REVERBEL, 2012 p.15).

No Brasil, a crítica à centralização no federalismo deveria ser ainda mais acentuada. A Constituição Federal estipula várias restrições às constituições estaduais, direta ou indiretamente, concedendo pouco espaço de ação criadora e as competências ao constituinte estadual. Dentre as limitações acima mencionadas está a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, referindo-se ao princípio da simetria tem dificultado o espaço constitucional subnacional na criação de direitos fundamentais, com a consequência de transformar as constituições estaduais em meras repetições do texto federal. Relacionada a isto, há uma prática centralista que percorre a história constitucional brasileira desde suas origens. O efeito é, na concessão do trocadilho, um “subconstitucionalismo das unidades subnacionais” (SAMPAIO, 2019, p. 241). José Adércio Leite Sampaio comenta a centralização de competências na figura federal nos seguintes termos:

Não é rara a utilização da Constituição Federal como espelho às constituições subnacionais. Essa duplicação se pode dar por exigência constitucional expressa, como se viu no exemplo brasileiro, ou por deliberação autônoma do constituinte subnacional com adoção das normas de imitação. Esse fenômeno não significa necessariamente que o poder constituinte subnacional é irrelevante. Pode muito bem ter examinado as

alternativas apresentadas inclusive por outras unidades federadas e ter preferido a cópia do modelo federal (SAMPAIO, 2019, p.242).

Embora existam muitas críticas de escassez de estudos sobre o constitucionalismo subnacional no Brasil, se comparado a outros estados federais, é perceptível um avanço no desenvolvimento institucional de direitos fundamentais no âmbito subnacional. É necessário pontuar que os estados-membros atuam como “laboratórios de experiências” (SAMPAIO, 2019, p.241) que podem e devem ser utilizados por outros estados e até mesmo pela União na proteção de direitos fundamentais.

O federalismo foi instituído com a finalidade de acomodar diversidades, sendo a sua característica principal o respaldo na autorização das unidades federativas a vivenciarem a diversidade na unidade, o que se efetiva por meio de um mecanismo que autoriza a divisão de tarefas (repartição de competências) entre União e os estados-membros e municípios (CAGGIANO, 2003, p. 41).

Algumas razões apresentadas pela doutrina para definir a importância do federalismo se dividem em dois subgrupos. No primeiro, há uma intensa discussão sobre as razões para uma ordem federal ao invés de separar os estados (secessão). As federações podem proporcionar a paz, dificultando guerras e conflitos a partir de diversos mecanismos institucionais, pois os estados podem invadir uma federação para ficarem poderosos a fim de afastar agressores, e proibir a belicosidade que de outro modo poderia tornar instável o ambiente político- institucional entre unidades. As federações podem possibilitar prosperidade econômica retirando obstáculos internos ao comércio, por meio de economias de escala, manutenção de acordos comerciais e a partir de um ordenamento jurídico em comum (FOLLESDAL, 2018, p.7).

Além disso, parcerias federais permitem tutela dos cidadãos contra a arbitrariedade de autoridades políticas, limitando a soberania do Estado e atribuindo poderes fundamentais ao centro político. Ao centralizar na União autoridade para intervir nas unidades-membros, os negócios federais podem tutelar os direitos fundamentais em contraposição às unidades dos estados-membros, argumento que reconhece também a maior possibilidade de abusos cometidos pelo poder central. Além disso, as federações também exigem uma crescente centralização de competências no plano da União (FOLLESDAL, 2018, p.9).

O segundo subgrupo teórico que discute a importância do federalismo apresenta outras razões para preferir ordens federais ao invés de um Estado unitário. As associações (unidades

estaduais) federais podem se defender contra autoridades centrais, assegurando imunidade e não dominação da totalidade política por grupos minoritários ou nações específicas. O federalismo pode auxiliar em soluções alternativas para problemas semelhantes e compartilhar aprendizados de um “laboratório de experimento da vida”.

O modelo federativo voltado à proteção de direitos fundamentais se fundamenta em um duplo sentido: unidade e disjunção. É nesse contexto dual (Constituição Federal e constituições estaduais) que se efetiva uma dupla tutela de direitos fundamentais. A proteção de direitos fundamentais no plano subnacional propicia um complemento e uma tutela mais efetiva à proteção de direitos fundamentais. De acordo com o princípio da subsidiariedade, se a garantia da proteção de direitos à Constituição estadual falhar, a Constituição Federal poderá suprir tal lacuna e permitir a sua devida proteção.

O federalismo mexicano é um importante exemplo do fortalecimento do constitucionalismo estadual, que apresenta contribuições relevantes para o avanço da teoria constitucional estadual brasileira. No México, o sistema federal está organizado em dois níveis constitucionais separados, mas que se comunicam harmonicamente: o constitucionalismo federal e o constitucionalismo estadual. Em quase 100 anos, o constitucionalismo estadual evoluiu seguindo os parâmetros da Constituição Federal de 1917. Contudo, o federalismo e o constitucionalismo subnacional foram negligenciados pela centralização do sistema partidário hegemônico existente até o ano 2000. Nos anos 1970, várias reformas constitucionais foram realizadas, o que acarretou na crise do sistema partidário, com fortes impactos no federalismo e no constitucionalismo subnacional (GARZA, 2014, p.7).

A partir de então, parte da literatura sobre o federalismo e o constitucionalismo subnacional mexicanos defende uma nova inclinação do constitucionalismo, decorrente do colapso do sistema partidário hegemônico. Como consequência, retornou-se ao constitucionalismo estadual, que tinha como principais características: 1) a adoção de sistemas que assegurassem a supremacia da Constituição do Estado e 2) a instalação de catálogos de direitos humanos em constituições estaduais. Passou a se tornar perceptível que os direitos fundamentais não se esgotam no rol exaustivo de direitos fundamentais da Constituição Federal e podem ser protegidos e tutelados por documentos estaduais (GARZA, 2014, p.8).

A transformação constitucional nos estados mexicanos resultou de mudanças no texto da Constituição Federal. Com a adoção de um sistema partidário hegemônico, o constitucionalismo subnacional estava limitado a refletir o texto federal. Com o advento do sistema multipartidário e competitivo houve uma abertura para constituições estaduais originais e criativas que efetivassem direitos fundamentais no exercício de seus respectivos campos de competências, sem a mesma repetição dos textos federais. Além disso, alguns juízes da Suprema Corte defendiam que a Constituição Federal funcionaria como um “pisso” e que as constituições estaduais determinam limites máximos de direitos para os indivíduos (GARZA, 2014, p.10).

As constituições federais do México e do Brasil são minimalistas e detalhadas. Como consequência, o espaço constitucional subnacional é mais estreito, pois as constituições federais incluem em seus textos legais muitos dos temas que poderiam ser contidos nas cartas estaduais. O espaço constitucional estadual no México é definido pela Constituição Federal e não tem sido reconhecido pelos governos estaduais, pois a transição para a democracia ocorreu de forma diversa em nível federal e estadual (GARZA, 2014, p.11). Nesse sentido, Garza sustenta o seguinte:

Um exemplo é a criação de vários sistemas subnacionais para a proteção das constituições estaduais, muitos estados têm um judiciário subnacional que interpreta a constituição subnacional, no entanto, tal interpretação pode ser revista pelo judiciário nacional, seguindo a tradição do federalismo judicial centralizado que o México teve por muitas décadas através do chamado mandado de amparo, por sua vez, isso desencorajou o desenvolvimento e o fortalecimento de sistemas subnacionais de justiça constitucional (GARZA, 2014, p.55).

Não houve um desenvolvimento em nível estadual de direitos e democratização. Muitas vezes, a esfera local utilizou o processo político e judicial nacional para que os governos estaduais seguissem e efetivassem o espaço constitucional subnacional. No México, as constituições subnacionais eram muito parecidas, pois com o sistema partidário hegemônico, o constitucionalismo estadual estava subordinado ao constitucionalismo nacional, e a mudança constitucional nos estados realizou-se como consequência das mudanças ocorridas no texto federal. No entanto, com o advento no sistema multipartidário e competitivo, desde os anos 2000, os estados-membros passaram a ter constituições criativas e bastante díspares entre si (GARZA, 2014, p.9).

1.3. A proteção do consumidor entre União e estados

A Constituição Federal de 1988 instituiu uma nova roupagem para o federalismo brasileiro. Em épocas autoritárias, a autonomia dos entes federados foi bastante limitada, o

que se conclui a partir do exame dos textos constitucionais desde a década de 1930, a partir de quando o federalismo brasileiro obteve traços muito centralizadores. Nesse contexto, a Constituição de 1988 concebeu um novo estágio na evolução do federalismo, compreendido como uma maneira de distribuição territorial de competências entre União e estados-membros (MAUÉS, 2012, p.3).

Nesse âmbito de ampliação da autonomia da União, estados, Distrito Federal e municípios houve um aumento de temáticas discutidas no âmbito da competência legislativa concorrente, exemplo do direito do consumidor. O estudo do federalismo pode ser guiado por um estudo de direito comparado, uma vez que a análise das diversas formas de organização federal utilizadas em outros países possibilita reconhecer os critérios e os limites que existem na Carta Magna e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal referentes à organização territorial do Estado brasileiro.

O federalismo não estabelece um vínculo estático entre União e estados-membros, mas uma convivência harmônica e dinâmica em que os governos infranacionais possuem autonomia para ter uma boa relação e um espaço constitucional satisfatório na proteção de direitos fundamentais. A proteção do consumidor entre União e estados através da repartição de competências legislativas não se trata de uma descentralização administrativa, mas da existência concomitante de vários centros de decisão política, cada um com atribuição de decidir sobre um assunto específico. A União fica encarregada dos interesses gerais e os estados-membros dos seus interesses locais ou regionais (BERCOVICI, 2019, p. 20).

Em 1787, na formação dos Estados Unidos, foram definidas as competências da União e atribuiu-se as demais matérias para a competência residual dos estados. Os conflitos entre competências federativas eventualmente viriam a ser resolvidos pela Suprema Corte. A separação absoluta de competências do federalismo clássico (chamado também de federalismo dualista), seria justificada no contexto de um Estado Liberal, caracterizado por uma atividade estatal que era limitada e restrita. Assim, para Bercovici o federalismo cooperativo não trouxe nenhuma inovação ao utilizar-se da expressão “cooperação” (BERCOVICI, 2019, p. 30). A diferença entre as duas modalidades de federalismo estaria no que se entende por cooperação, que no federalismo cooperativo seria instituída de modo bastante diferente do modelo clássico de colaboração mínima e indispensável.

O federalismo cooperativo busca uma convivência harmônica entre os entes federados, por meio da coordenação de modo a compartilhar competências conjuntas nas quais os diversos integrantes da federação possuem certo grau de participação. Cada ente da federação possui vontade livre e igual buscando um resultado comum, e a decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades (BERCOVICI, 2019, p. 35).

Essa coordenação na repartição de competências é materializada pelas competências concorrentes. A União e os estados-membros concorrem em uma mesma atribuição, mas em esferas e intensidades diferentes. No contexto das competências concorrentes, cada ente federativo decide dentro de seus limites de competência, de forma separada e independente, com ressalva ao predomínio do direito federal no estabelecimento das normas gerais (BERCOVICI, 2019, p. 35). Nesse sentido, Almeida afirma nos seguintes termos:

A federação corresponde, em última análise, a um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas. Com efeito, a autonomia, no seu aspecto primordial que a etimologia do termo indica - autonomia do grego *autos* (próprio) mais *nomos* (norma) - significa edição de normas próprias. No caso dos estados, a autonomia, sob este visor, corresponde a capacidade de se darem as respectivas constituições e leis. Mas seria destituído de alcance prático reconhecer essa capacidade de auto-organização e de autolegislação, sem que se apontassem na Constituição Federal os assuntos a serem normatizados pelos estados (ALMEIDA, 2018, p.59).

Embora seja inegável a tendência centralizadora na federação brasileira, a Constituição Federal de 1988 foi qualificada por sua índole descentralizadora, pois revigorou a autonomia política dos estados-membros e municípios, ampliou o rol de suas competências, principalmente as competências concorrentes, limitando-se na qual a competência legislativa da União ao estabelecimento de normas gerais. Não obstante essas inovações, o Supremo Tribunal Federal tendeu a interpretar as competências legislativas dos estados-membros de forma restritiva, conservando precedentes anteriores (MAUÉS; FADEL, 2019, p. 40):

Princípio da autonomia, quando um caso levanta questões tanto da lei federal quanto da lei estadual, a Suprema Corte dos Estados Unidos não examinará uma decisão fundamentada na lei estadual, a menos que a decisão seja inconsistente com a lei federal. Assim, quando vem a decisão do Estado se baseia em fundamentos adequados e independentes do Estado, ela fica imune à revisão da Suprema Corte dos Estados Unidos.

Da mesma forma que as competências residuais são conferidas aos estados-membros, o poder judicial estadual abarca os casos em que não se encaixaram na jurisdição dos

Tribunais federais. Tarr denomina “novo federalismo judicial” o recente e significativo movimento do Poder Judiciário estadual, pois as Cortes estaduais são importantes locais em que se tutelam direitos fundamentais ofertando uma maior proteção do que a disponível pelo governo federal. Tarr afirma que historicamente os tribunais estaduais não tinham um papel de destaque na aplicação e tutela de direitos fundamentais, o que acarretava com que muitas pessoas procurassem tribunais federais em busca de terem seus direitos fundamentais tutelados (TARR, 2015, p.15).

Contudo, a proteção de direitos fundamentais no âmbito dos tribunais estaduais foi reforçada por vários pontos atrativos. O primeiro deles é que os juízes estaduais quando interpretam leis estaduais, não estão obrigados a adequar suas interpretações às decisões dos tribunais federais, mesmo que as leis federais e estaduais sobre o direito do consumidor sejam muito semelhantes, os juízes estaduais nos Estados Unidos estão interpretando um diploma exclusivo, e é justamente essa singularidade que pode legitimar uma interpretação diversa (TARR, 2015, p.15).

Embora os tribunais federais tenham interpretado um caso concreto de conflitos de leis federais e estaduais, as suas decisões não são vinculantes, pois nos Estados Unidos, os estados podem proferir sua decisão final com base nas constituições estaduais tendo a possibilidade de discordar do entendimento do Tribunal Federal. Os tribunais estaduais não necessitam seguir a interpretação federal, pois nem sempre a decisão da União é a melhor interpretação legal para aquele caso concreto. Assim, os estados-membros são considerados importantes laboratórios legislativos, sendo necessária uma verdadeira descentralização que transfere uma maior autonomia decisória aos estados-membros (TARR, 2015, p.16). Nesse sentido, confira-se o comentário de Tarr sobre a capacidade criativa dos estados-membros como importantes “laboratórios legislativos”:

De 1950 a 1969, em apenas 10 casos, os juízes estaduais confiaram nas garantias estatais de direitos para proporcionar uma maior proteção do que a que estava disponível na Constituição Federal. Mas desde então, eles fizeram isso em mais de 1.200 casos. O novo federalismo judicial pode ter começado como uma tentativa de contornar as decisões conservadoras da Suprema Corte, mas com o tempo seu caráter mudou. Inicialmente, o novo federalismo judicial limitou-se a alguns tribunais pioneiros, mas até agora a confiança nas declarações de direitos do Estado se tornou prática padrão em todos os tribunais estaduais. O Direito Constitucional estadual, está, assim, tornando-se cada vez mais um corpo independente de leis, em vez de um corpo de leis definido por sua relação com o Direito Constitucional federal. Isso se reflete na literatura altamente sofisticada sobre os distintos problemas da interpretação constitucional estadual que se desenvolveu nos últimos anos. Do ponto de vista teórico, sob o sistema americano de proteção de

direitos, o governo federal fornece a base, o mínimo constitucional, garantindo a proteção dos direitos fundamentais, enquanto as proteções estatais constroem sobre essa base, fornecendo quaisquer proteções adicionais que os cidadãos do Estado consideram apropriadas (TARR, 2015, p.17).

Do ponto de vista institucional, o raciocínio é diverso. Inicialmente o dever para a tutela de direitos fundamentais do consumidor compete aos estados-membros e seus respectivos tribunais. A interferência do tribunal federal normalmente acontece quando os estados não conseguiram cumprir suas incumbências e atribuições, o que acarreta o fortalecimento da legislação estadual pelas respectivas Cortes (TARR, 2015, p.17). Nesse contexto de tutela de leis estaduais, Tarr refere que:

Tribunais estaduais - a Suprema Corte do Estado é responsável pelo desenvolvimento da lei estadual, e suas decisões servem como precedente autorizado dentro do sistema judiciário estadual. Sua jurisdição é definida pela Constituição do Estado, pelos estatutos estaduais ou por ambos. Dada a sua jurisdição obrigatória mais extensa, a maioria dos tribunais supremos estaduais decidem mais casos por ano do que a Suprema Corte dos Estados Unidos. Relações entre tribunais estaduais e federais. Embora a revisão de apelação sirva para assegurar que os tribunais estaduais apliquem fielmente a lei federal, não existe um procedimento análogo para garantir que os tribunais federais interpretem adequadamente a lei estadual nos casos que lhes são submetidos. Em 1967, a Flórida foi pioneira em um remédio para essa situação, autorizando a sua Suprema Corte a se pronunciar sobre questões de lei estadual certificadas pelo Supremo Tribunal dos Estados Unidos ou por tribunais federais de apelação. Em 1982, outros 23 estados tinham seguido a liderança da Flórida ao permitir questões de certificação de lei estadual para seus respectivos tribunais superiores, e em 1983 a American Bar Association adotou uma resolução instando que todos os estados adotassem procedimentos de certificação (TARR, 2015, p.18).

Daniel Elazar entendeu que o federalismo abrange tanto o autogoverno quanto o governo compartilhado, sendo o sistema americano de federalismo judicial um exemplo claro (TARR apud ELAZAR, 2015, p.27). No caso brasileiro, a repartição de competências legislativas concorrentes tem fundamento no art. 24 da CF, ainda que o referido dispositivo legal incluía várias questões, dentre elas a proteção ao consumidor, ainda existem lacunas que se forem preenchidas por legislação estadual e se, posteriormente, uma lei federal for aprovada sobre o mesmo assunto a lei federal terá primazia (SOUZA, 2005, p. 86).

No Brasil, a União contém uma grande quantidade de competências privativas que está fundamentada no art. 22 da CF, maior do que a lista do condomínio legislativo (art. 24 da CF). É perceptível que o constituinte em 1988 quis aumentar a lista de competências compartilhadas entre União, estados e Distrito Federal ampliando, dessa forma, o federalismo cooperativo no Brasil (SOUZA, 2005, p. 86). Contudo, isso não ocorreu, porque as capacidades dos estados- membros no Brasil são muito distintas.

Dessa forma, os conflitos entre União e estados-membros são dirimidos pelo Supremo Tribunal Federal, que deve instituir não apenas os critérios normativos, mas também os limites das competências de cada ente da federação, respeitando o sistema de repartição de competências legislativas da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme aspectos estruturais do próximo tópico.

1.4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a proteção estadual dos direitos do consumidor

Se as constituições federais pressupõem uma autonomia constitucional subnacional implícita e apenas impõem limites explícitos quando necessário, ou se explicitamente permitem ampla autonomia dentro de certos limites ou se combinam ambos os sistemas, não podem ser avaliadas como centralistas ou federalistas (POPELIER, 2008, p.18).

Assim, questões interpretativas complicadas podem surgir quanto à autonomia constitucional subnacional que realmente existem, levando a questão relativa à interpretação de seu escopo e limites. Quanto mais explícito for o constitucionalismo subnacional mais eficiente tenderá a ser uma compreensão literal, embora nem mesmo uma linguagem constitucional rica e detalhada possa excluir ambiguidades. Os tribunais adotam uma abordagem extensiva ou restritiva, incluindo a concepção da Constituição como uma “árvore viva”, o que implica uma abordagem mais dinâmica ou um tipo de interpretação (POPELIER, 2008, p.19).

Analisar a jurisprudência restritiva do Supremo Tribunal Federal e os parâmetros do “condomínio legislativo” (HORTA, 2003, p.30) estabelecidos na CF, traz problemas federativos que precisam ser enfrentados, tais como, a fixação de critérios normativos para que os entes subnacionais possam regular direitos fundamentais do consumidor sem ferir o sistema de repartição de competências legislativas. É de fundamental importância estudar as competências legislativas dos estados-membros, assim como investigar como elas se sedimentaram na jurisprudência da Suprema Corte.

A relevância da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para a estrutura do federalismo brasileiro evidencia-se a partir de algumas particularidades. Historicamente, seu estudo vem demonstrando a prevalência ao exercício das competências legislativas pela União (que será demonstrado a seguir com a análise jurisprudencial), a partir de duas estratégias distintas: a primeira diz respeito à dúvida sobre a inserção de certa matéria no campo das

competências concorrentes ou no âmbito das competências privativas da União, hipótese em que o tribunal vem decidindo em favor da segunda alternativa. A segunda alude ao caso das competências legislativas concorrentes em que o Supremo vem aumentando a esfera de atuação da União, dispensando um conceito formal de normas gerais (MAÚES; FADEL, 2019, p.35).

Dessa forma, a jurisprudência centralizadora do Supremo Tribunal Federal é um traço característico do federalismo de forma que seria necessário reavaliar alguns entendimentos. Embora em matéria de direito do consumidor o Supremo Tribunal Federal venha decidindo a maioria dos conflitos de competências legislativas entre União e estados-membros em favor do ente federal, eles defendem a importância que os estados-membros desempenham como “laboratórios legislativos” (MAÚES, 2019, p. 40) e que a Corte deve passar a prestigiar competências estaduais atendendo melhor a peculiaridades locais e regionais.

Nesta seção, parte da pesquisa irá analisar algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade que ilustram a tendência da Suprema Corte de privilegiar as leis federais nos casos de colisão com leis estaduais relativas ao direito do consumidor. Nesse contexto de análise jurisprudencial, é importante também observar como o Supremo Tribunal Federal tem desenvolvido critérios para afirmação da constitucionalidade de uma lei estadual relativa ao direito do consumidor, tendo como base a teoria da repartição de competência legislativa concorrente.

No sistema federativo brasileiro de que forma está distribuída a proteção do direito do consumidor e se a maior proteção no âmbito estadual por meio de constituições estaduais e da jurisprudência da Suprema Corte concretizam ou não uma maior proteção. É necessário analisar a jurisprudência para evidenciar em que matérias, no âmbito do direito do consumidor, o estado deve se concentrar e em que temas ele deve deixar para a União. É preciso considerar em que pontos a legislação estadual deve se concentrar para ser eficiente na tutela de direitos fundamentais, não se limitando a repetir o que institui a Constituição Federal ou em outras leis federais, mas sim na criação de mecanismos voltados à concretização de direitos fundamentais.

Ter uma legislação abrangente como o Código de Defesa do Consumidor federal é uma estratégia arriscada, pois pode ser que peculiaridades locais não sejam observadas. É importante pesquisar, dessa forma, a importância que uma legislação estadual possui como

um mecanismo eficiente na proteção de direitos fundamentais, pois existem direitos que o Código de Defesa do Consumidor estadual poderia concretizar melhor se comparado com o federal. Além disso, é preciso ponderar se seria mais eficiente a legislação estadual se concentrar em aspectos institucionais, por exemplo, conferem uma estrutura adequada ao Procon e ao Sindec para que tais órgãos estaduais possam efetivamente cumprir a legislação federal. É precisamente no que se refere a esse ponto que as seguintes Ações Diretas de Inconstitucionalidade discutem.

Nesse sentido, no julgamento da ADIN 2.591, cujo relator foi o ministro Eros Grau, julgada em 14-12-2006, o STF decidiu pela aplicação do CDC às instituições financeiras e às companhias seguradoras. Nessa ação, o Supremo foi pressionado pelas entidades financeiras que almejavam uma interpretação baseada na Carta Magna, com o fundamento de que os clientes das corporações financeiras e das empresas seguradoras não poderiam ser confundidos com consumidores de outras firmas. A Suprema Corte decidiu que o CDC se aplica integralmente às relações financeiras e securitárias, estando o §2º do art. 3º do Código de Defesa do Consumidor livre de vícios.

Referente ao julgamento da ADIN 1.980, cujo relator foi o ministro Cezar Peluso, julgada em 16-04-2009, diante de conflito da lei federal com a lei estadual, a Suprema Corte decidiu favoravelmente às legislações paranaenses (legislação estadual), com o fundamento de que as normas estaduais não usurpavam a competência normativa da União. Considerou-se que nesse caso havia atribuição concorrente sobre o direito do consumidor. A legislação estadual assegurava ao consumidor o direito de obter informações sobre a natureza, procedência e qualidade dos produtos comercializados no Estado do Paraná (BARACHO JR, 2013, p. 7).

Nesse íterim, no julgamento da ADIN 2.359 (ação julgada em 29-09-2006), cujo relator foi o ministro Eros Grau, o tribunal privilegiou a competência legislativa estadual mantendo a validade da legislação capixaba impugnada que cuidava da requalificação dos botijões de GLP. O STF entendeu que a lei capixaba não invadiu a competência normativa da União Federal, pois o tema versado é de competência concorrente entre estados e a União, bem como a citada lei tornava real o disposto no art.170, V, CF.

Quando há um conflito entre a lei federal com a legislação estadual sobre o direito do consumidor, essa problemática não terá solução pelo princípio da supremacia federal, mas pela inconstitucionalidade, uma vez que os tribunais, especialmente o STF (guardião do

federalismo) tem resolvido essa divergência de competência legislativa entre União e estados-membros abrindo mão de tal princípio.

Ao examinar as competências concorrentes na Constituição Federal de 1988, os cenários de colisão entre legislações federais com leis estaduais em situações de competência concorrente devem ser solucionados pela prevalência da legislação federal, com fundamento no primado do interesse nacional (ALMEIDA, 2013, p.4).

Preliminarmente, é importante reconhecer que o Supremo Tribunal Federal tem uma jurisprudência protetiva e favorável ao conhecimento das questões relativas ao direito do consumidor. No julgamento da ADI 3.959 do Estado de São Paulo, o ministro Roberto Barroso foi o relator, ação julgada em 20-04-2016, a lei estadual nº 12.239/2006 obriga as companhias operadoras de telefonia fixa e móvel a constituírem cadastro especial de assinantes do serviço, interessados no sistema de venda por meio de telemarketing. De acordo com o art. 22, IV da Constituição Federal, compete à União Federal legislar privativamente sobre o serviço de telecomunicação bem como a sua exploração conforme art. 21, XI (BRASIL, 1988, p. 14).

Os ministros do STF julgaram por unanimidade de votos procedente a Ação Direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 12.239, de 23 de janeiro de 2006, do Estado de São Paulo. Trata-se da Lei Estadual nº 12.239, que dispõe sobre a instituição de cadastro com os números das linhas telefônicas dos assinantes do serviço de telefonia interessados no sistema de vendas por via telefônica. Decidiu-se que a lei impugnada invadira a competência privativa da União para explorar os serviços de telecomunicações e para legislar sobre essa matéria (art.21, XI, e art. 22, IV, CF). O ministro Roberto Barroso julgou procedente o pedido da presente Ação Direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 12.239, de janeiro de 2006, do Estado de São Paulo (BRASIL, 2016).

Por conseguinte, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o estado não tem competência para regular normas como a lei objeto desta ação direta, que não trata de direito do consumidor. De fato, os direitos dos utilizadores do serviço público de telecomunicações encontram-se submetidos ao poder regulamentar federal. Trata-se de entendimento já consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2016). Confira-se:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA. (...). 1. O sistema federativo instituído pela Constituição Federal de 1988 torna inequívoco que cabe à União a competência legislativa e administrativa para a disciplina e a prestação dos serviços públicos de telecomunicações e energia elétrica (CF, arts. 21, XI e XII, 'b', e 22, IV). (...) 3. Inexiste, in casu, suposto respaldo para o diploma impugnado na competência concorrente dos estados-membros para dispor

sobre direito do consumidor (CF, art. 24, V e VII), cuja interpretação não pode conduzir à frustração da teleologia da referida regra expressa contida no art. 175, parágrafo único, III, da CF, descabendo, ademais, a aproximação entre as figuras do consumidor e do usuário de serviços públicos, já que o regime jurídico deste último, além de informado pela lógica da solidariedade social (CF, art. 3º, I), encontra sede específica na cláusula 'direitos dos usuários'. (...) prevista no art. 175, parágrafo único, II, da Constituição (ADI 3343, rel. min. Ayres Britto, j. 01.9.11, p. 22.11.11).

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.649, do Estado do Rio de Janeiro, cujo ministro relator foi Dias Toffoli, ação julgada em 01-07-2016, interposto pela Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços e Telecomunicações (TELCOMP), tendo como objeto o art. 1º, caput e o parágrafo 1º, da Lei nº 5.934, de 29 de março de 2011, do Estado do Rio de Janeiro. A lei estadual ao referir-se sobre a possibilidade do acúmulo de franquias e de minutos mensais ofertados pelas operadoras de telefonia violou o art. 22, inciso IV, da Lei Maior, que confere à União a competência privativa para dispor acerca das telecomunicações (BRASIL, 2016).

Os ministros do STF, por unanimidade de votos, julgaram procedente o pedido da Ação Direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.934, de 29 de março de 2011, do Estado do Rio de Janeiro, com o fundamento que o citado ato normativo impugnado seria inconstitucional, por violar os preceitos insculpidos nos artigos 21, inciso XI, 22, inciso IV, e 175, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição Federal. Aduz, o ministro Dias Toffoli, *in verbis*:

O Estado do Rio de Janeiro, por meio dos preceitos normativos impugnados, acabou por alcançar as prestadoras de serviços de telecomunicações, cujas obrigações só podem ser definidas pela União (Anatel) e assumidas pelas empresas nos atos de outorga dos serviços delegados. A lei fluminense ora impugnada cria obrigações (art. 1º c/c parágrafo primeiro) para um universo de empresas dentre as quais se encontram as empresas concessionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações. Ocorre que, seja por força do art. 22, IV, seja por força da conjugação dos arts. 21, XI, e 175, parágrafo único, I e II, da CF (...) somente a União, que é o poder concedente ou autorizador dos serviços de telecomunicações, pode estabelecer obrigações relacionadas à atividade objeto de delegação, bem como sanções correlatas. Com o transbordo dos limites territoriais das diversas unidades federadas, seria simplesmente impossível e inviável criar tantos regimes de obrigações e direitos para os prestadores quantos fossem os estados da federação. A insegurança jurídica seria total e haveria ruptura inarredável do pacto federativo que subjaz em qualquer assunto de interesse nacional, ao arripio do art. 1º da Carta da República (BRASIL, 2016).

No julgamento da ADI 3.402, na relatoria do ministro Dias Toffoli, o Supremo Tribunal Federal julgou a constitucionalidade da Lei nº 11.265, de 14 de novembro de 2002, do Estado de São Paulo que instituiu a obrigatoriedade de contratação de seguro de acidentes pessoais e coletivos em eventos artísticos e culturais, desportivos e recreativos. A lei estadual foi declarada inconstitucional, pois ao obrigar a contratação de seguro pessoal coletivo em

eventos dessa natureza não observou o comando constitucional dos incisos I e VII do artigo 22 da Carta Magna, que determinam a exclusividade da União para legislar sobre direito civil e seguros (BRASIL, 2015).

Dessa forma, a lei impugnada não se limita a regular as relações entre os consumidores e os prestadores de serviço, nem a dispor sobre responsabilidade por dano ao consumidor. Desse modo, o diploma questionado não está a regular a relação consumerista, sendo forçoso entender-se que a matéria disciplinada é de cunho civil e securitário, temas esses que escapam à competência legislativa do Estado (BRASIL, 2015).

No julgamento da ADI nº 2.615, cujo relator foi o ministro Eros Grau, o STF entendeu ser procedente o pedido da Ação Direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 11.908/2001, do Estado de Santa Catarina, que fixava as condições de cobrança do valor, pois compete à União legislar sobre telecomunicações, bem como explorar direta ou mediante autorização, concessão ou permissão os seus serviços (BRASIL, 2015).

Para embasar a inconstitucionalidade, foi alegado que a referida legislação estadual ao estabelecer dispositivos direcionados à estipulação do valor da assinatura básica residencial nas empresas de telefonia fixa, estaria em confronto direto com os artigos 21, inciso XI e 22, inciso IV, da CF, que dispõem sobre a competência legislativa federal. É pertinente destacar o trecho da emenda confeccionada nos autos da ADI 1435-MC\DF, relator e ministro Francisco Rezek de 06/08/99:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. DECRETO 1.719/95. TELECOMUNICAÇÕES: CONCESSÃO OU PERMISSÃO PARA A EXPLORAÇÃO. DECRETO AUTÔNOMO: POSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO. OFENSA AO ARTIGO 84-IV DA CF/88. LIMINAR DEFERIDA. A ponderabilidade da tese do requerente é segura. Decretos existem para assegurar a fiel execução das leis (artigo 84-IV da CF/88). A Emenda Constitucional nº 8, de 1995 - que alterou o inciso XI e alínea a do inciso XII, do artigo 21 da CF - é expressa ao dizer que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei.

Diante do exposto, fica evidente a desarmonia com a Lei nº 11.908-2001, do Estado de Santa Catarina, uma vez que os artigos 21 e 22 da CF são categóricos ao estipularem a competência da União para legislar sobre o tema em análise.

No julgamento da ADI 4.701, cujo relator foi o ministro Roberto Barroso, analisa a lei estadual de Pernambuco que fixa prazos máximos, segundo a faixa etária dos usuários, para a autorização de exames pelas operadoras de planos de saúde. Por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/88, art. 24, V e VIII) não autoriza os estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma

vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF\88, art. 21, I) (BRASIL, 2014).

Os artigos 22, VII e 21, VIII, da Constituição Federal atribuem à União competência para legislar sobre seguros e fiscalizar as operações relacionadas a essa matéria. Tais previsões alcançam os planos de saúde, tendo em vista a sua íntima afinidade com a lógica dos contratos de seguro, notadamente, por conta do componente atuarial (BRASIL, 2014).

Concernente ao julgamento da ADI 2.818, do Rio de Janeiro, cujo ministro relator foi Dias Toffoli, ação julgada em 09-05-2013, tem por objeto a Lei nº 3.874, de 24 de junho de 2002, a qual dispõe sobre a comercialização de produtos por meio de vasilhames, recipientes ou embalagens reutilizáveis.

O Supremo Tribunal Federal, nesse caso, privilegiou a competência da lei estadual do Rio de Janeiro para disciplinar sobre a matéria em análise. Recorreu ao fundamento de que a competência legislativa concorrente entre União e estados-membros, prevê o art. 24 da Carta de 1988, em seus parágrafos, duas situações em que compete ao estado-membro legislar: (a) quando a União não o faz e, assim, o ente federado, ao regulamentar uma das matérias do art.24, não encontra limites na norma federal geral (que é o caso em análise); e (b) quando a União edita norma geral sobre o tema, a ser observada em todo território nacional, cabendo ao estado a respectiva suplementação (BRASIL, 2013).

Dessa maneira, não existindo norma geral da União regulando a matéria em questão, os estados-membros poderão legislar supletivamente no caso, como o fez o Rio de Janeiro, até que advenha legislação geral por parte da União (BRASIL, 2013).

No julgamento da ADI 3.343, do Distrito Federal, cujo relator foi o ministro Ayres Britto, a lei estadual nº 3.449/04, do Distrito Federal, proibia a cobrança e a assinatura básica nos serviços de água, luz, gás, TV a cabo e telefonia. O STF entendeu que a lei estadual era inconstitucional, pois a competência é da União para legislar e prestar serviços públicos de telecomunicações e energia elétrica (CF, art.21, XI e XII, b, E, 22, IV). É afastada a competência concorrente do estado-membro para dispor sobre o consumo (CF, art. 24, V e VII) (BRASIL, 2011).

O sistema federativo instituído pela Constituição Federal de 1988 torna inequívoco que cabe à União a competência legislativa e administrativa para a disciplina e a prestação dos serviços públicos de telecomunicações e energia elétrica (CF, arts. 21, XI e XII, 'b', e 22, IV) (BRASIL, 2011).

No julgamento da ADI 3.735/MS, sob a relatoria do ministro Teori Zavascki, julgado em 08-09-2016, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela inconstitucionalidade da lei

estadual que exija certidão negativa de violação aos direitos do consumidor dos interessados em participar de licitações e em celebrar contratos com órgãos e entidades estaduais. Nos termos do voto do ministro relator “Esta lei é inconstitucional porque compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratos (art.22, XXVII da CF\88) (BRASIL, 2016).

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2818, relator ministro Dias Toffoli, julgada em 02-01-2003, tendo como partes: a (requerente) - governadora do Estado do Rio de Janeiro e a requerida - Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. O dispositivo legal objeto de questionamento é a lei número 3.874 de 24 de junho de 2002 que trata da comercialização de produtos por meio de vasilhames, recipientes e embalagens reutilizáveis.

A lei estadual institui que o titular da marca inscrita em vasilhame, embalagem ou recipiente reutilizável, não poderá impedir a livre circulação do produto ou reutilização do recipiente, ainda que por empresa concorrente, ou criar por meio de marca, vínculo artificial com o consumidor de maneira a impedir a ele a plena liberdade em adquirir o produto de quem lhe aprouver, desde que sejam observadas as seguintes regras: 1- seja o vasilhame, recipiente ou embalagem efetivamente reutilizável e de tipo padrão utilizado por todos os produtores; 2- o vasilhame, recipiente ou embalagem tenha sido regularmente colocado no mercado e adquirido por consumidores, revendedores ou produtores (BRASIL, 2003).

A lei também dispõe sobre a comercialização de gás liquefeito de petróleo engarrafado (GLP), observando as regras administrativas emanadas pela autoridade competente e os acordos firmados pelas empresas do setor. O tribunal por unanimidade e nos termos do voto do relator, julgou improcedente a ação direta (BRASIL,2003). Os ministros entenderam que há uma inconstitucionalidade formal diante da inexistência de competência concorrente dos estados- membros e do Distrito Federal para legislar sobre normas de defesa do consumidor, julgando improcedente o pedido (BRASIL,2003).

A Corte teve a oportunidade, na ADI 2.359- ES, de apreciar a constitucionalidade da Lei nº 5.652-19-98, do Estado do Espírito Santo, cuja redação é absolutamente idêntica à lei ora questionada. Naquela ocasião, o julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, por entender que o ato normativo se insere no âmbito de proteção do consumidor, de competência legislativa concorrente da União e dos Estados (art. 24, V e VIII, CF de 1988) (BRASIL,2003).

As normas em questão não disciplinam matéria atinente ao direito de marcas e patentes ou à propriedade intelectual - matéria disciplinada pela lei federal nº 9.279 - limitando-se a normatizar da proteção dos consumidores no tocante ao uso de recipientes, vasilhames ou embalagens reutilizáveis, sem adentrar na normatização acerca da questão da propriedade de marcas e patentes.

Ao tempo em que dispõe sobre a competência legislativa concorrente da União e dos estados-membros, prevê o art. 24 da CF, em seus parágrafos, duas situações que compete ao estado-membro legislar: a) quando a União não o faz e, assim, o ente federado, ao regulamentar uma das matérias do art. 24, não encontra limites na norma federal geral (que é o caso em análise), b) quando a União edita normas gerais sobre o tema, a serem observadas em todo o território nacional, cabendo ao estado a respectiva suplementação, a fim de adequar as prescrições às suas particularidades locais. Não havendo norma geral da União regulando a matéria, os estados-membros estarão autorizados a legislar supletivamente no caso, como o fizeram os estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, até que sobrevenha disposição geral por parte da União (BRASIL, 2003).

A ADI 4.060, relator ministro Luiz Fux, julgada em 26-03-2008, foi proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - Confenen em face do governador do Estado de Santa Catarina e da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. A presente ação foi proposta pela Confenen contra a lei nº 170-98, do Estado de Santa Catarina, que estabelece o número de alunos por sala de aula. A autora alegou violação à competência da União para legislar sobre normas gerais (BRASIL, 2008).

O Supremo julgou a ação improcedente, o relator ministro Luiz Fux fundamentou seu voto afirmando que no Brasil o federalismo é altamente centralizado tanto por fatores jurídicos positivos (concentração em matérias da União) quanto por fatores jurisprudenciais, contundente atuação do STF, (BRASIL, 2008). Nas palavras de (BRASIL, 2008, p.9), “acredito que seja o momento da Corte rever a sua postura em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, passando a prestigiar as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa na Constituição”.

O ministro Fux entendeu que não existindo necessidade evidente de uniformidade nacional sobre o assunto estudado, deve-se privilegiar a competência local em assunto de competência legislativa concorrente, pois na dúvida a Corte deve adotar uma postura pró-

autonomia dos estados e municípios. O STF entendeu que o limite máximo de alunos envolve circunstâncias peculiares de cada estado-membro. O ministro reafirma a importância de se buscar um equilíbrio na federação, ou seja, um ponto de estabilidade entre centralização e descentralização, entre unidade e diversidade, entre a realidade nacional e a realidade regional e local ADI (BRASIL, 4060, p. 15).

Em arremate, Fux (BRASIL, 2008, p. 16) trata da competência federal para editar normas gerais afirmando que a elas não cabe que se esgote toda a disciplina normativa, sem deixar competência substancial aos estados-membros. Dessa maneira, apresenta um fundamento restritivo aos Estados tratando de que eles não poderiam proibir algo que fosse autorizado pela União, pois neste caso teria um completo esvaziamento da norma geral federal e conclui que os entes subnacionais, em matéria suplementar, suas normas poderiam ter uma maior restrição, de maneira que os estados e os municípios não possuem competência legislativa para proibir atividade expressamente admitida na lei geral ADI (BRASIL, 4060, p. 17).

1.5. Critérios utilizados pelo Supremo Tribunal Federal para declarar formalmente a inconstitucionalidade de uma lei estadual voltada à proteção do consumidor

A possibilidade de os estados-membros protegerem os direitos do consumidor por meio de leis infraconstitucionais (ordinárias e complementares) e constituições estaduais resulta em problemas federativos e de eficácia na tutela dos direitos resguardados. A possibilidade de regulação de direitos do consumidor no âmbito estadual tem sido limitada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

Com o intuito de começar a responder ao problema da presente dissertação, que terá como base a jurisprudência restritiva do Supremo Tribunal Federal e os parâmetros do artigo 24 da CF, serão discutidos nesta seção quais são os critérios gerais normativos que os estados devem observar a fim de regular o direito do consumidor sem atentar contra o sistema de repartição de competências.

Para atingir tal objetivo, foram realizadas análises das decisões que serão pautadas por dois critérios: o primeiro, definir se a postura do Supremo Tribunal Federal é centralizadora ou não, ou seja, se ele adota o modelo federalista descentralizado (centrífugo) ou centralizado (centrípeto). O segundo critério diz respeito a avaliação da autonomia do estado-membro ser preservada, elasticada ou limitada pelas decisões do Supremo Tribunal Federal.

A pesquisa será ancorada nessas duas bases, utilizando-as como hipóteses. Pretende-se verificar se o Supremo Tribunal Federal atua de maneira a descentralizar ou a centralizar competências na União, abafando ou potencializando a inovação estadual em relação ao tema de direito do consumidor. Em outras palavras, busca-se avaliar se o federalismo brasileiro é centrípeto ou centrífugo.

Devido ao disposto no artigo 24 da Constituição Federal de 1988, a organização das normas sobre o direito do consumidor se desenvolve a partir da premissa de que cabe à União legislar somente sobre normas gerais, sem que isto exclua a competência suplementar dos estados. A redação do referido artigo ainda determina que caso não exista lei federal sobre normas gerais, os estados podem exercer a competência legislativa plena, com o objetivo de atender as suas particularidades. Dessa forma, leis federais sobre normas gerais posteriores às leis estaduais suspendem a eficácia destas no que lhe for contrário o conteúdo (TOBIAS, 2013, p. 45).

O ministro Dias Toffoli, relator na ADI 2.818, afirma que, ao tempo em que dispõe sobre competência legislativa concorrente entre União e os estados-membros, prevê o art. 24 da CF de 1988, em seus parágrafos duas situações em que compete aos estados-membros legislar: a) quando a União não o faz e, assim, o ente federado ao regulamentar uma das matérias do art. 24, não encontra limites na norma federal geral, que é o caso ora em análise, e b) quando a União edita normas gerais sobre o tema, a serem observadas em todo o território nacional, cabendo ao estado a respectiva suplementação, a fim de adequar as prescrições às suas peculiaridades locais (BRASIL, 2013). Pode-se assim entender que tais dispositivos constitucionais determinam que os limites de competência legislativa dos estados são delimitados com base na existência ou não de normas gerais federais (BRASIL, 2013).

Algumas considerações argumentativas são necessárias sobre o voto dos ministros. Primeiramente, eles relatam a existência ou não da norma geral referente à matéria da lei questionada, e depois, investigam se a lei questionada objetiva atender às particularidades enfrentadas pelo ente que a originou, discutindo se não entra em colisão com a norma geral caso esta exista. Com base nessas ponderações, seria possível verificar se a lei observa ou não o disposto no artigo 24 da Constituição Federal definindo mais uma forma de indicar uma inconstitucionalidade formal (TOBIAS, 2013, p.45).

Concernente ao julgamento de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 3.905 e ADI 3.668) é importante atentar a uma forma de entendimento que indica o Código de Defesa do Consumidor como uma norma geral que regulamenta a proteção ao consumidor. Ainda que a observação seja evidente, não ficam definidos nos votos o propósito dos ministros em fazê-lo – o estudo da constitucionalidade da lei pode ser realizado de acordo com o caráter de especificidade da tutela do consumidor com relação ao Código de Defesa do Consumidor. Deste modo, o CDC estaria sendo equiparado às demais normas gerais de competência da União, possibilitando que se parta do pressuposto de que existe norma geral que versa sobre a defesa do consumidor, autonomamente, de leis federais ou resoluções, competindo somente examinar a compatibilidade da lei impugnada com seu texto (TOBIAS, 2013, p. 46).

Contudo, em lógica oposta não foi constatado nos votos, na proporção que os ministros que fizeram esse reconhecimento do CDC como norma geral não avançaram para comprovar qual é precisamente a relevância disso. A ADI 3.905, cuja relatora foi a ministra Carmem Lúcia, julgada em 18-06-2007, trata das obrigações das concessionárias de energia elétrica do Estado do Rio de Janeiro de instalar medidores de consumo de energia na parte interna da propriedade onde se realiza o consumo, e dispõe que é competência da União legislar sobre serviços de energia elétrica por afronta aos artigos primeiro caput, quinto inciso XXXVI e 175 da CF (2007). O voto do ministro Marco Aurélio foi pela improcedência da ação, considerando constitucional a lei por defender o consumidor nos limites da competência dos estados (BRASIL, 2007).

Por outro lado, na ADI 3.668, julgada em 07-02-2006, cujo relator foi o ministro Gilmar Mendes, o resultado foi oposto. No voto do relator, o ministro Gilmar Mendes, também sustenta que a União traçou normas gerais a serem utilizadas pelos entes federativos no CDC, porém não indica qual a sua colaboração para a decisão final de declarar inconstitucional a lei. Não obstante a fundamentação para tal decisão ser a de que não existira justificativa para que o Estado legislasse a respeito de normas gerais, usurpando a competência privativa da União, mesmo que seja para defender o consumidor (BRASIL, 2006).

Diante do julgamento dessas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade compreende-se que o posicionamento do Supremo Tribunal Federal relativo ao CDC é controverso. Diante da instabilidade de posicionamento da Corte, não foi possível averiguar o

posicionamento do tribunal a respeito da definição do diploma legal, ser norma geral que deve ser apreciada para estudo de conflitos no exercício de competências legislativas concorrentes sobre o tema.

A princípio, é importante evidenciar a posição sustentada pelo ministro Ayres Britto por ser uma postura protetiva ao direito do consumidor privilegiando leis estaduais quando entram em colisão com leis federais, adotando um entendimento descentralizador, reconhecendo aos estados-membros a competência para legislar referente a várias matérias que garantem a defesa do consumidor, como por exemplo, nas ADIs 3.668 e 3.905. A referida posição de Britto só mudou em algumas Adis, quando o ministro seguiu o voto com a maioria pela procedência da ação, são elas: ADI 3.645, ADI 3.668, ADI 3.729, ADI 4.083.

Nas ADIs (3.729 e 3.645) o ministro compreendeu ser a lei estadual inconstitucional fundamentando seu entendimento no fato de já existir norma federal tutelando assunto em questão, sendo dessa forma é desnecessária a atividade do legislador local. Já nas ADIs 3.668 e 4.083, não é claro o fundamento que fez com que Britto votasse conjuntamente com a maioria, uma vez que não há manifestação sua nos acórdãos. Nas duas Adis (3.668 e 4.083) as leis impugnadas não são diferentes em relação as duas primeiras (3.729 e 3.645) em que o ministro votou pela constitucionalidade, e dessa forma, não foi possível encontrar uma linha de raciocínio coerente, ou um critério claro para que ele decidisse de forma oposta nesses dois casos específicos.

Na ADI 3.222, cuja relatora foi a ministra Carmem Lúcia, julgada em 04-06-2004, é interessante ressaltar o voto do ministro Ayres Britto (BRASIL, 2004) por tutelar o direito do consumidor. O ministro começa sua argumentação no sentido de identificar o êxodo rural da população brasileira para os grandes centros urbanos, devido à industrialização, uma transformação nos hábitos de consumo e na utilização dos serviços.

Dessa forma, relativo ao voto do referido ministro, um grande aumento da população foi destinatária final de bens industrialmente processados e de serviços que são prestados tanto pelo Estado quanto pela atividade empresarial privada (BRASIL, 2004), ainda complementa que os dispositivos constitucionais que objetivam a tutela consumerista afirmam o objetivo do constituinte originário de resguardar um novo tipo de civilização, denominada sociedade de consumo.

Nesse contexto, Britto (BRASIL, 2004) reconhece o consumidor como vulnerável e o ministro conclui que seja por necessitar mesmo daquele produto que adquire ou utiliza. O fato é que a população que habita nas modernas sociedades urbanas vai desenvolvendo relações de consumo em grande escala, fazendo com que o consumo seja a mais importante forma de ser do homem contemporâneo. Nesse âmbito, o ministro fundamenta as previsões constitucionais, que asseguram às pessoas estatais de natureza federativa os cuidados legislativos desse campo de direito.

Na ADI 2.832, cujo ministro relator foi Ricardo Lewandowski, julgada em 07-05-2008, é interessante pontuar o voto do ministro Celso de Melo, uma vez que relata a importância da proteção ao direito do consumidor no âmbito estadual nos seguintes termos:

A tutela estadual ao consumidor, quer seja esta qualificada como um direito fundamental positivado no texto constitucional, quer seja entendida como diretriz conformadora da formulação e execução de políticas públicas, do mesmo modo do exercício das atividades econômicas em geral, assume, em última análise, na perspectiva do sistema jurídico consagrado em nossa Carta política, a condição de meio instrumental destinado, enquanto expressão de um princípio constitucional impositivo a neutralizar o abuso do poder econômico praticado em detrimento das pessoas e de seu direito ao desenvolvimento a uma existência digna e justa (BRASIL, 2008, p. 210).

Celso de Melo continua afirmando que os direitos do consumidor, apesar de não serem absolutos, tutelam valores essenciais e condicionantes de qualquer processo. Nessa lógica, complementa o ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2008, p.2013) em seu voto que se trata de um caso claro em que, partindo da tutela do direito do consumidor, é admissível aos estados-membros a potencialidade de fazer aquilo que os americanos chamam de “laboratório legislativo”, a própria experiência institucional no seu âmbito.

Nesses termos, o Supremo Tribunal Federal fixou os seguintes **critérios gerais para declarar a inconstitucionalidade de leis estaduais do consumidor em casos de conflitos de competências legislativas:**

a) Primeiro critério (critério binário): declarou constitucional a lei estadual - descentralizou; afirmou que a lei estadual é inconstitucional - centralizou. Se a ADI é julgada procedente, então a lei é considerada inconstitucional. Se isto ocorre, é porque o Supremo Tribunal Federal entendeu que o estado não poderia legislar, e se o estado não pode legislar, a jurisprudência da Suprema Corte é contra a autonomia do estado-membro em poder disciplinar sobre assuntos de direito do consumidor;

b) Segundo critério: ao declarar inconstitucionais leis estaduais que entram em colisão com leis federais referentes ao direito do consumidor, o fundamento utilizado é quase similar: a lei estadual é inconstitucional por invadir a esfera de competência privativa da União, normalmente encaixa em matéria de direito civil, que além de ser amplo, é competência privativa do ente federal (art. 22 da CF);

c) Terceiro critério: quando o Supremo Tribunal Federal decide privilegiar a lei estadual em relação ao consumidor, o fundamento utilizado é de que se trata de uma hipótese de condomínio legislativo, logo o estado-membro tem competência para dispor sobre aquela matéria;

d) Quarto critério: em casos de conflitos entre duas regras de competência (Constituição Federal x Código de Defesa do Consumidor), como ocorreu no julgamento da ADI 2.591, detalhada no item anterior, tem primazia o CDC pelo critério da especificidade.

e) Quinto critério: em caso de omissão da União, e concernente à competência legislativa concorrente, há duas hipóteses em que compete ao estado-membro legislar: a) quando a União é omissa, e dessa forma o ente federado ao regulamentar sobre o direito do consumidor, hipótese condominial, não encontra limites na norma federal geral (como foi exemplificado com o julgamento da ADI 2.818); b) quando a União edita norma geral sobre o tema a ser seguido em todo o território nacional, cabendo ao estado-membro a sua suplementação.

2. A repartição de competências legislativas na Constituição Federal de 1988

A proteção do consumidor através de leis estaduais é salutar, pois os estados são capazes de regular aspectos importantes de um ponto de vista regional que poderiam ser negligenciados pela legislação federal. De um lado, a possibilidade de regulação de direitos do consumidor no âmbito estadual tem sido bastante limitada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Como exemplo da jurisprudência restritiva, pode-se citar o julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 973.559, relatado pelo ministro Gilmar Mendes, julgado por unanimidade pela segunda turma em 22/02/2019, negando provimento ao agravo regimental. O Agravo foi interposto contra decisão de inadmissibilidade de Recurso Extraordinário em face do acórdão do TJ/RJ que julgou representação de inconstitucionalidade da Lei nº 5.722/2014 do Estado do Rio de Janeiro, que obrigava centros comerciais, shoppings e supermercados a destinarem local exclusivo em suas praças de alimentação para deficientes, idosos e gestantes (BRASIL, 2019).

Ao examinar a matéria, o Supremo Tribunal Federal se apoiou no art. 24, XIV, da CF/88, que institui a competência concorrente entre União, estados e Distrito Federal para legislar sobre as pessoas portadoras de deficiência. Nos termos do texto constitucional, os entes federados têm competência concorrente para editar leis sobre a defesa das pessoas portadoras de deficiência e também sobre consumo e responsabilidade por dano ao consumidor (BRASIL, 2019). Nesse contexto, o voto do ministro relator (BRASIL, 2019, p.4):

Como já demonstrado na decisão ora agravada, a Lei nº 5.522-2014, do município do Rio de Janeiro, ao prever a destinação de uma quantidade de mesas e cadeiras em praças de alimentação de centros comerciais para o uso de deficientes, idosos e gestantes, nada mais fez do que conferir concretude local à legislação nacional e estadual sobre a matéria. Quanto ao suposto conflito de leis, o agravante não conseguiu demonstrar a efetiva contrariedade entre diplomas legais. Ademais, a lei municipal tão somente suplementou a legislação federal quanto a questões específicas de proteção aos idosos, aos deficientes e às gestantes nos centros comerciais, shoppings centers, hiper e supermercados, conferindo tratamento especial a esses grupos, sem usurpar competências ou contrariar normas. O entendimento adotado na decisão agravada reproduz a jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direitos do consumidor. Esta Suprema Corte admite a competência dos municípios para legislar sobre direito do consumidor, desde que inserida a matéria no campo do interesse local.

No voto do ministro relator, ao tratar da competência da União para estabelecer normas gerais nas hipóteses de competência concorrente nos termos do art. 24, § 1º da CF/88, o texto constitucional assentou que a União não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitiam transpor a esfera da generalidade invadindo a competência suplementar dos estados-membros para também disciplinar sobre a matéria (BRASIL, 2019).

Referente ao Recurso Extraordinário nº 973.559, Gilmar Mendes relata em seu voto que uma vez havendo normas gerais veiculadas em leis de âmbito nacional, o estado não pode ultrapassar os limites de sua competência suplementar. O ente federativo não pode, assim, editar lei que contrarie frontalmente os critérios veiculados na lei geral pela União, sob pena de ofensa direta ao texto constitucional. A competência da União consiste no estabelecimento de normas gerais, normas não exaustivas que servirão de referência para posterior elaboração e aprofundamento pela legislação estadual. Nesse sentido, a lei de normas gerais deve ser uma lei quadro, uma moldura legislativa (BRASIL, 2019, p.6).

Ainda concernente ao voto do referido ministro, a lei suplementar estadual ajustará a lei de normas gerais ao ordenamento do estado-membro, preenchendo as omissões e lacunas deixadas pela lei de normas gerais, de forma a afeiçoá-la às peculiaridades locais. Além disso,

a lei complementar estadual poderá detalhar a lei geral, instituindo novos procedimentos com ela compatíveis e necessários à sua aplicação no âmbito da realidade regional. Assim, o estado-membro pode legislar sobre matéria que lhe foi atribuída competência pela própria Constituição Federal, desde que não divirja do disposto na lei nacional, compatível com a Constituição Federal (BRASIL, 2019, p.7).

Esse exemplo ilustra a percepção do Supremo Tribunal Federal, tornando-se essencial examinar as limitações impostas pela Suprema Corte com a finalidade de identificar os critérios normativos estabelecidos pelo tribunal. Com base nesses critérios, será possível discutir a fixação de contornos à legislação estadual de proteção ao consumidor que se amoldem às restrições constitucionais.

A Constituição Federal de 1988 dispõe a distribuição de competências que definem a relação entre União e estados, conferindo validade à estrutura do Estado Federal e distribuindo as competências legislativas concorrentes entre União, estados-membros e Distrito Federal. A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 5º, XXXII, tutela o direito do consumidor como garantia fundamental. O artigo 24, V e VIII da CF/88, por sua vez, normatiza que cabe à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre produção e consumo, assim como responsabilidade por dano ao consumidor.

A repartição de competências é fundamental para o federalismo, pois institui os limites que União, estados e Distrito Federal possuem dentro do desenho institucional traçado pela Constituição Federal de 1988. Assim, o texto constitucional define as competências legislativas de cada ente federado, com fundamento legal nos artigos 22 (competência privativa da União), 23 que indica a competência comum, o artigo 24 o qual normatiza as hipóteses de condomínio legislativo.

Além dos referidos dispositivos legais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme será aprofundado no segundo capítulo, tende a declarar inconstitucionais leis estaduais por invasão da esfera de competência privativa de um ente por outro. Isto ocorreu, por exemplo, no julgamento da ADI 855, cujo relator foi o ministro Gilmar Mendes, julgada em 06-03-2008. O Supremo declarou inconstitucional a lei paranaense que obriga os estabelecimentos que comercializavam GLP (gás liquefeito de petróleo) a pesarem, à vista do consumidor, os botijões ou cilindros entregues ou recebidos para substituição, com

abatimento proporcional ao preço do produto. A Suprema Corte entendeu que houve violação à competência privativa da União para legislar sobre energia e petróleo, de acordo com o voto do ministro Octavio Gallotti nos seguintes termos:

O ato normativo estadual ora impugnado padece de inconstitucionalidade formal e material por regular matéria compreendida no regulamento jurídico federal do abastecimento de GLP, notadamente no que concerne às relações comerciais entre as empresas distribuidoras do produto e seus consumidores finais que a Carta Magna reservou competência legislativa privativa à União (art. 22, IV e VI, da CF, e parágrafo único artigos 238 e 25. Agindo o legislador local com excesso de poder e arbitrariamente de modo a violar até mesmo o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, a que também o legislador está adstrito (BRASIL, 2008, p.111).

Parte da doutrina, como por exemplo, Fernanda Dias Menezes de Almeida e Raul Machado Horta, entende que a federação é um grande sistema de repartição de competências e é ela que dá fundamento à descentralização em unidades autônomas. A repartição de competências é essencial ao federalismo e também para o relacionamento harmônico entre União e estados-membros, pois se não existisse demarcação das prerrogativas entre os entes federados acarretaria um conflito, colocando em risco o equilíbrio recíproco que deve haver na federação (ALMEIDA, 2000, p.29).

Embora para Horta a repartição de competências na Constituição Federal de 1988 busque um federalismo de equilíbrio entre competências federais e estaduais, o principal problema da federação brasileira tem sido a centralização de competências no âmbito da União (HORTA, 2003, p. 55). De acordo com ele, a relação entre federalismo e repartição de competências legislativas pode ser conceituada nos seguintes termos:

A decisão a respeito da repartição de competências condiciona a fisionomia do Estado Federal para determinar os graus de centralização ou de descentralização do poder federal. A repartição atende a um princípio corporativo territorial de modo que determinadas matérias passarão a ter incidência em todo o território federal, enquanto outras ficarão distribuídas aos ordenamentos parciais dos estados-membros e dos municípios (HORTA, 2003, p. 308).

Já para André Luiz Borges Netto, apesar de ser frequentemente citada pela doutrina, a situação da excessiva centralização de competências legislativas no plano federal, tal circunstância não enfraquece as competências dos estados-membros, pois o sistema de competências adotado pela Constituição de 1988 beneficiou os estados com novos e importantes campos de atuação (BORGES NETTO, 1999). Nas palavras dele:

Tem sido frequente a menção pela doutrina acerca da situação da excessiva centralização de competências legislativas na esfera da União. Isso realmente

procede, mas não a ponto de enfraquecer demasiadamente as demais ordens jurídicas parciais, em especial dos estados-membros, que por intermédio do sistema de competências adotado pela Constituição de 1988, foram beneficiados com novas e importantes possibilidades de legislar, algo que somente veio a ocorrer em razão da necessidade apreçada pela própria Lei Fundamental, que essas ordens jurídicas precisam e necessitam ser autônomas, única forma de se efetivar a saudável realidade que deve ser objeto permanente do federalismo, que é a efetiva descentralização do poder. Não se deve ser extremista a ponto de considerar como válidas afirmações no sentido de ver o campo das competências legislativas dos estados-membros como totalmente obstruído e exaurido (BORGES NETTO, 1999, p.38).

No que tange as competências concorrentes, houve um progresso e uma evolução, principalmente, sob a perspectiva do federalismo cooperativo, embora tenha existido a tutela da União em assuntos que deveriam ser tratados por entes subnacionais, como por exemplo, direito civil. O artigo 22, que trata da competência privativa da União, em seu inciso I afirma que compete à União legislar sobre direito civil, que é um ramo do direito muito vasto e extenso, deixando pouco espaço para a suplementação por parte dos entes subnacionais.

No entanto, a preponderância da União é evidente desde os períodos de centralização autoritária que foram recepcionados e instaurados pela nova Constituição como normas gerais, reiterando e negligenciando o papel dos estados e municípios em assuntos de interesse regional, deixando restringido o espaço para a competência suplementar estadual. Dessa forma, a autonomia municipal não foi inserida no rol do artigo 24 com os outros entes federativos, para se inserir no art. 30, incisos I e II, com a função de legislar sobre os interesses locais. Para Moraes fica evidente de que a conquista da autonomia pelas instâncias subnacionais deu um novo fôlego à federação brasileira, possibilitando um tendencial (re)equilíbrio das relações intergovernamentais. Luís Roberto Barroso trata das competências legislativas nos seguintes termos:

O Estado Federal é uma modalidade de Estado composto em que se verifica a superposição de duas ordens jurídicas - federal, representada pela União, e federada, representada pelos estados-membros - coordenadas por um processo de repartição de competências determinado pela Constituição Federal em que a União titulariza soberania e os estados-membros detêm autonomia, participando, por um critério de representação, na formação da vontade federal. O Estado Federal é uma espécie de Estado composto – no qual existem vários centros decisórios ao lado da confederação (união permanente e contratual entre estados independentes). O federalismo visa a descentralização do poder, ganha-se muito com a sua utilização vez que o veículo por excelência do governo autoritário é a descentralização do poder (BRASIL, 1982, p.140).

O centro, o núcleo e a existência do federalismo estão na repartição constitucional de competências legislativas, na qual a Constituição Federal de 1988 delega a competência dos níveis de governo (federal, estadual e municipal). A Constituição Federal tem a função de distribuição de atribuições e de competências entre União, estados, municípios e Distrito

Federal. Isso acarretará um modelo de federalismo centrípeto (centralizado com aumento das competências federais) ou centrífugo (descentralizado que implicará em um maior número de competências aos estados-membros). Dessa forma, a repartição de competências não pode deixar de ser vista como “a chave da estrutura do poder federal” (HORTA, 2003, p. 300), o ingresso da competência de um ente federal pelo outro causará o vício da inconstitucionalidade.

Algumas características são apontadas pela doutrina do Estado Federal, dentre elas: descentralização política (com a repartição de competências legislativas, administrativas e judiciais), atuação dos estados-membros na elaboração das competências federais e autonomia dos entes federativos, esta última expressa por meio do Senado (câmara alta). Essa ideia está relacionada ao federalismo clássico que teve suas raízes nos Estados Unidos, no início de sua história constitucional. A descentralização política pode ser expressa pela função dos estados-membros de competências legislativas particulares, formando suas próprias constituições estaduais (FERRARI, 2003, p.44).

Uma das principais características do Estado Federal não é somente a atribuição de competências legislativas aos entes subnacionais, mas também a instauração das competências concorrentes em relação às quais Horta argumenta que a sua escolha organizacional seria a maneira mais importante de manter a autonomia dos estados-membros (HORTA, 2003, p.15). A transferência de assuntos da competência privativa da União no contexto condominial é objeto de dupla função legislativa, a da União, no estabelecimento de normas gerais, e a do estado na legislação suplementar, deixa claro o esforço quantitativo e qualitativo da competência estadual para legislar (FERRARI, 2003, p.44).

2.1. A importância da repartição de competências legislativas concorrentes em um sistema federativo

Uma das principais críticas da doutrina que se debruça ao estudo da teoria do federalismo é a excessiva concentração de matérias no âmbito federal e o tolhimento da autonomia dos Poderes Legislativos dos entes subnacionais. Embora federalismo e Estado Federal sejam conceitos distintos, eles possuem vinculação temática (LIZIERO, 2018, p.3). O Estado Federal é a forma do Estado (de organização jurídica e política dele) que abarca a cooperação de entidades federativas, de forma que ambos os conceitos sempre estiveram em um movimento pendular entre descentralização e centralização (normalmente centralizado).

A tensão entre união e diversidades (forças centrípetas e centrífugas) sempre foi a tônica do federalismo brasileiro, que requer incessante equilíbrio entre as entidades da federação. Entretanto, a ausência de equilíbrio na repartição de competências legislativas entre União e estados-membros sempre foi objeto de intenso debate pela doutrina e também pela Suprema Corte. Nesse contexto de competências legislativas concorrentes e privativas Leite e Araújo explicam nos seguintes termos:

Foram estabelecidas competências enumeradas para a União Federal e também os municípios. Já em relação aos estados-membros, foram-lhe atribuídas competências remanescentes. Já quanto à possibilidade do exercício compartilhado das competências, costuma-se falar em competência legislativa privativa e competência legislativa concorrente. Pela primeira, entende-se que a Constituição dá certas matérias a uma esfera para legislar. Entretanto, de acordo com a segunda competência (a compartilhada ou concorrente), entende-se que a Constituição Federal concedeu alguns temas e outorgou-os para mais de uma esfera apreciar. A Constituição Federal tentou catalogar as matérias que poderiam ser objeto de legislação, como por exemplo, Direito Civil, Penal, Trabalho etc., e disciplinou qual ente da Federação deveria ficar responsável para elaborar leis sobre aqueles assuntos (LEITE ARAÚJO, 2015, p. 294).

Ao repartir competências entre os entes da federação, a Carta Magna instituiu à União, no art. 22, um grande catálogo de assuntos que fosse objeto da análise do Congresso Nacional, deixando claro, entretanto, no parágrafo único do art. 22, que uma lei complementar pode ser editada com o objetivo de atribuir a matéria legislativa aos estados-membros. A CF de 1988 definiu um grande rol de matérias no art. 22, com 29 incisos que abarcam desde o Direito Civil até assunto de propaganda comercial. Dessa forma, fica perceptível o enorme e extenso rol centralizador de competências federais.

Em decorrência do extenso rol de competências legislativas privativas da União, a Constituição concebeu o condomínio legislativo, o art. 24 da CF, que prevê um espaço de intersecção de assuntos que podem ser legislados pela União, estados e Distrito Federal, as denominadas competências legislativas concorrentes (LEITE, ARAÚJO, 2015, p. 295).

Entretanto, as competências concorrentes não conseguiram solver a centralização do federalismo legislativo brasileiro, por dois motivos: primeiramente, existe uma explícita hipertrofia de competências legislativas na União Federal instituídas no art. 22 e que não são descentralizadas, quando poderiam ser, com fundamento no parágrafo único no referido artigo (LEITE, ARAÚJO, 2015, p. 296).

A segunda explicação para a centralização de competências legislativas se refere ao fato de que ocasional construção estadual e municipal de leis, teoricamente introduzida entre competências concorrentes, pode ser interpretada e introduzida entre assuntos privativos da União. Por exemplo, uma lei estadual que institua a comercialização de gás liquefeito e petróleo (assunto de interesse local) pode ser entendida pelo Supremo Tribunal Federal como violadora da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil.

Foi esse o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIN 855, cujo ministro relator foi Gilmar Mendes, julgada em 06-03-2008. A Suprema Corte entendeu que a lei estadual era inconstitucional (por tratar de estabelecimentos que comercializavam gás liquefeito e petróleo) e deveria, à presença do consumidor, pesar os botijões de gás. O fundamento utilizado foi que o tribunal entendeu que houve violação à competência privativa da União Federal para legislar sobre energia e petróleo, bem como violação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, por conter exigência demasiadamente onerosa para a atividade empresarial (BARACHO JR, 2013, p. 9).

Dessa forma, fica perceptível que o problema da centralização de competências legislativas na esfera federal não existe, apenas, em relação aos assuntos que estão na CF de 1988 (mais temas para serem legislados pela União e menos para os estados-membros e municípios), mas também é um problema que está na interpretação centralizadora do federalismo pelo Supremo Tribunal Federal e, conseqüentemente, no “tolhimento da livre criação legislativa dos estados-membros e municípios, causando um esvaziamento temático da capacidade de produção legislativa dos entes descentralizados” (LEITE, ARAÚJO, 2015, p.300). Dessa forma, os autores tratam do esvaziamento da autonomia legislativa dos entes subnacionais nos seguintes termos:

Enfim, trata-se de mais uma distorção do federalismo como a aplicação “de cima para baixo” da técnica de elaboração das leis. Desprestigiam-se os poderes legislativos estadual e municipal, com que haja uma simetria imposta que aniquila a livre capacidade de inovação no plano local, que poderia gerar diversidade na unidade, fazendo crer que a relação entre Poder Legislativo e federação necessita ser ainda muito amadurecida (LEITE, ARAÚJO, 2015, p.300).

Além da União, os estados-membros podem criar e conceber leis referentes a assuntos de competência legislativa privativa, isso é, também existem temas que apenas podem ser legislados pelos estados-membros e não pela União, por exemplo, a norma do art. 25, parágrafo primeiro da CF, que define “são reservadas aos estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”. Dessa forma, o que não foi outorgado para a União e para o município é, por competência remanescente, do estado-membro, desse modo, a competência remanescente é, em si, uma competência privativa (ARAÚJO, 2017, p. 187).

Concernente às competências privativas, cada ente da federação institui a legislação que lhe couber, devendo conformidade com a Constituição. Entretanto, o mesmo não ocorre com as competências concorrentes. Nesse caso, a Constituição Federal reservou alguns assuntos e estabeleceu que, em relação a eles, poderia existir uma hipótese condominial de forma que os estados-membros, a União e o Distrito Federal poderiam legislar concorrentemente.

Dessa forma, a repartição de competências é fundamental para a conceituação jurídica de federação, pois organiza o campo de atuação de cada ente (União, estados-membros e Distrito Federal), observando as diretrizes traçadas pela Constituição Federal. Ao repartir as competências legislativas entre União e estados-membros, parte-se da premissa de que um ente monitore a atuação do outro para prevenir abusos de um ente da federação e proteger direitos fundamentais (MARSHFIELD, 2014, p. 88).

Desse modo, o referido autor afirma que “em alguns sistemas federais, o governo subnacional existe, em parte, para fornecer um cheque às instituições nacionais” (MARSHFIELD, 2014, p.90). Contudo, a visão do Marshfield é incompleta, uma vez que os governos subnacionais existem não apenas para servir como um cheque às instituições nacionais, mas também para preservar um equilíbrio federativo e atender melhor às peculiaridades locais.

A repartição de competências é uma característica central do Estado Federal à medida em que revela o quanto as escolhas político-institucionais amoldam-se aos princípios do federalismo. Uma peculiaridade típica do federalismo brasileiro diz respeito à tensão decorrente da busca por maior autonomia dos estados-membros ante o excesso de competências atribuído à União pelo art. 22 da Constituição da República (HORTA, 2003).

Na realidade, sempre há uma constante tensão no federalismo entre forças centrípetas e centrífugas, por tratar de conceitos opostos: liberdade e autoridade, igualdade e diferença, diversidade e unidade, autonomia e interdependência, centralização e descentralização, integração e desintegração (BERNARDES, 2010, p.47). Dessa forma, o federalismo pode ser entendido como uma distribuição espacial de competências legislativas sendo justamente nessa constante tensão que se torna uma escolha possível para a atual sociedade plural. Bernardes explica a tensão peculiar do federalismo nos seguintes termos:

Essa tensão interna do federalismo vai permitir que esse fenômeno seja a carneira que irá buscar o equilíbrio nos conteúdos aparentemente antagônicos que nele estão congregados. Dessa forma, é justamente nesse “cabo de guerra” entre diversidade e unidade, nesta tensão previamente posta que concorreremos para obter a paz social ou o fio de harmonia. Assim, ao se admitir essa tensão interna, na verdade, estamos claramente defendendo uma proposta de federalismo aberto incompleto e em permanente construção, pois, como se trata de tensão, em algumas hipóteses ela será resolvida elegendo, por exemplo, a unidade e em outros casos, a diversidade (BERNARDES, 2010, p.48-50).

A União e os estados-membros devem desempenhar suas competências legislativas de maneira coerente e harmônica, sem que um ente federativo invada a esfera de competência

privativa do outro. Desse modo, as competências concorrentes são uma maneira de alcançar um federalismo equilibrado, no qual a União e os estados exerçam suas competências legislativas previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (ALMEIDA, 2000, p.5).

As competências legislativas concorrentes têm amparo legal no artigo 24 da CF. Raul Machado (HORTA, 2003, p.40) usa a expressão “condomínio legislativo” para descrever o ponto de encontro das competências legislativas concorrentes da União e dos estados-membros. Essa subespécie de competência legislativa busca construir um federalismo de equilíbrio entre União e estados, não um federalismo fundado na supremacia e na concentração de poderes e competências no ente federal, levando ao consequente retraimento das competências dos “entes subnacionais - estados-membros” (HORTA, 2003, p. 55).

A utilização das expressões ‘centralização’ e ‘descentralização’ na repartição de competências deve ser esclarecida. A alusão ao ‘centro’ se refere às competências da esfera federal, como esclarece (ARAÚJO, 2011, p. 52): “Quando se fala em centro, quer-se referir à atuação da esfera federal, que pode ser chamada de União, governo federal, entidade central”. Assim, alude-se a “centralização” quando há uma concentração de competências privativas na União ou na esfera federal. Já a descentralização ocorre quando as competências privativas da União são reduzidas e as competências estaduais são ampliadas. O ideal é que a Constituição reparta as competências entre União e estados de forma equilibrada, sem que exista hipertrofia no ente federal e, conseqüentemente, esvaziamento da competência legislativa subnacional.

O federalismo é uma maneira de repartição do poder, isto é, a distribuição de competências legislativas entre União, estados e Distrito Federal como o seu ponto central, ou até mesmo, nas palavras de (HORTA, 2003, p.8) “a chave da estrutura do poder federal”. As competências concorrentes são uma forma de alcançar um federalismo equilibrado, no qual a União e os entes federativos exerçam paralelamente suas competências legislativas previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Para Borges Netto:

Tem sido frequente a menção pela doutrina acerca da situação da excessiva centralização de competências legislativas na esfera da União. Isso realmente procede, mas não a ponto de enfraquecer demasiadamente as demais ordens jurídicas parciais, em especial dos estados-membros, que por intermédio do sistema de competências adotado pela Constituição Federal de 1988 foram beneficiados com novas e importantes possibilidades de legislar, algo que somente veio a ocorrer em razão da necessidade apregoada pela Lei Fundamental, que essas ordens jurídicas precisam e necessitam ser autônomas, única forma de se efetivar a saudável realidade

que deve ser objeto permanente do federalismo, que é a efetiva descentralização do poder (BORGES NETTO, 1999, p.15).

No federalismo, os estados-membros têm autonomia, detendo a faculdade de criar as suas próprias normas. A repartição de competências é vital para o federalismo, sendo o postulado basilar de toda edificação constitucional do Estado Federal. Sendo o ponto central do federalismo, a repartição possibilita balancear as competências das entidades parciais e a central da União. Assim, a organização federal emana da repartição de competências, pois ela estabelece as regras de configuração da União e dos estados, determinando a atividade constitucional de cada um (HORTA, 2003, p.8).

Nesse contexto, a repartição de competências é fundamental para o federalismo, uma vez que ela é uma decorrência lógica, à medida em que institui poderes e atribuições próprias a cada ente. Para Moraes, a Constituição da República de 1988 admitiu a clássica repartição de competências federativas, atribuindo uma lista taxativa de competências legislativas para a União, e dessa maneira, aos estados-membros cabem os poderes remanescentes. Entretanto, embora o federalismo procure um equilíbrio entre União e entes subnacionais, na prática esse equilíbrio não existe devido ao extenso rol de competências do art. 22 da CF (competete privativamente à União legislar sobre: Direito Civil, Comercial, Eleitoral, Penal, Agrário etc.) (MORAES, 2013, p. 167).

Em relação às alterações constitucionais, há a perspectiva, levando em consideração a autonomia dos entes federativos, da edição de emenda constitucional com a diminuição de algumas competências determinadas como privativas da União para o rol de competências remanescentes dos estados-membros e outras para as competências concorrentes entre União e estados, com o objetivo, de nessas situações, as peculiaridades regionais sejam ponderadas. Essa mutação constitucional não estaria a ferir a cláusula pétrea prevista no inciso I, do artigo 60, do texto magno (“não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de estado”), de forma que essa alegação estaria plenamente de acordo com os objetivos fundamentais da República, entre eles o de diminuir as desigualdades sociais e regionais (MORAES, 2013, p. 168).

Esse instrumento seria importantíssimo, por exemplo, para que cada estado-membro, atento às suas peculiaridades, pudesse disciplinar pontos específicos das diversas matérias, como por exemplo, Direito do Consumidor (MORAES, 2013, p. 168).

Para o efetivo exercício das competências concorrentes (art. 24 da CF) entre União e estados-membros, o art. 24 da Constituição Federal institui as diretrizes de competência concorrente entre União, estados e Distrito Federal, estabelecendo quais temáticas deverão ser tratadas de forma geral por aquela e específica por estes. No campo da legislação concorrente, a Constituição brasileira pôs em vigor a legislação concorrente não cumulativa, ou seja, a repartição vertical, pois em um mesmo campo material (concorrência material de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo União, que deve somente fixar os princípios e as normas gerais, deixando-se ao estado-membro a complementação, com edição de regras complementares e específicas (MORAES, 2013, p.169). Nesse sentido, institui Horta nos seguintes termos:

A legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais. Assim, ao adotar a competência concorrente não cumulativa ou vertical, de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os estados e o Distrito Federal especificá-las, através de suas respectivas leis, o governo federal fixa as normas gerais, sem descer a pormenores, cabendo aos estados-membros a adequação da legislação às peculiaridades locais (HORTA, 2003, p. 170).

Contudo, os entes federativos são bastante sutis na edição da legislação complementar, concordando com a legislação federal que - em matéria concorrente - acaba abarcando tanto princípios e regras gerais, quanto normas específicas. É importante que os ministros do Supremo Tribunal Federal se atentem a uma jurisprudência que prestigie as competências remanescentes dos estados-membros e como consequência houvesse maior equilíbrio entre os entes federativos. A doutrina discute a tendência do Supremo Tribunal Federal, no campo das competências concorrentes, em resolver conflitos federativos a favor da União. Porém, é perceptível que a atual composição do Supremo Tribunal Federal vem ponderando esse entendimento centralizador, o que evidencia a importância da conscientização dos ministros da Corte Suprema nos julgamentos (MORAES, 2013, p.170).

Competência é a quantidade de poder estatal que é conferido a um ente, órgão ou agente, mas no federalismo competência é a limitação espacial e funcional do poder que é compartilhado, constitucionalmente, com as unidades federadas. O federalismo pode ser definido como centrípeto ou centrífugo. Um federalismo centrípeto concentra grande quantidade de competências no âmbito da União, ao passo que um federalismo centrífugo é descentralizado, privilegiando competências subnacionais. Essa tipologia federalista está

intimamente relacionada com a repartição de competências legislativas, decorre do fortalecimento de competências no âmbito estadual ou federal (ARAÚJO, 2011, p.49).

A luta pela concretização democrática na América Latina, e, especialmente no Brasil, que seguiu os modelos federalista e presidencialista norte-americanos, tem gerado grandes debates sobre as difíceis escolhas dos modelos institucionais a serem implantados, os poderes e funções presidenciais, os controles e a fiscalização, bem como a divisão de competências entre União, estados e municípios. Nesse sentido, Borges Netto explica a importância da repartição de competências legislativas em um Estado Federal:

O tema das competências legislativas é de grande importância para a própria existência do federalismo enquanto forma de Estado, porquanto não se concebe a ideia de um Estado Federal onde as entidades federadas não possuam a faculdade de criar atos normativos para incidir sobre a conduta daqueles que se encontram sobre o seu território. O cerne, o núcleo, a própria razão de ser do Estado Federal reside na repartição constitucional de competências legislativas em que diferentes níveis de governo ou de centros decisórios possuem o poder jurídico delegado pela Constituição Federal, de emitir, editar e criar normas jurídicas necessárias para controlar a conduta humana, em determinado espaço territorial (BORGES NETTO, 1999, p.73).

Em um Estado federal, a divisão de competências deve ser estabelecida de forma que os governos federais e estaduais sejam cada um, dentro de sua esfera de competências, coordenados e autônomos, buscando equilibrar a pluralidade dos estados-membros com a unidade da União. Todos os entes federativos devem prezar pela manutenção da unidade e harmonia dos estados, para que a descentralização não acarrete a extinção da comunidade jurídica. Não existe tratado nem pacto que origine a federação, mas uma Constituição que dá suporte e alicerça os ordenamentos locais e federais.

A existência de uma Constituição Federal como base de uma federação não retira a atribuição dos estados em elaborar as suas próprias constituições estaduais. A Carta Magna distribui as competências assegurando o direito dos estados-membros em participarem na formação da decisão de órgãos federais (BARACHO, 1982, p. 29).

Relativamente ao direito do consumidor, a Constituição da República estabeleceu uma competência legislativa concorrente, nos termos do art. 24, VIII, da CF. O exercício dessa competência pode ser cumulativo, à medida em que cada ente federado pode exercitá-la autonomamente, de modo diverso do legislado pelos outros entes. Desse modo, tanto a União quanto os estados podem legislar sobre normas gerais ou específicas exaurindo o assunto

legislado. Em caso de colisão da lei federal com a lei estadual, contudo, predomina a competência federal (FERRAZ JÚNIOR, 1995, p.16).

A federação tradicionalmente tem compromisso com um poder representativo, constitucional e limitado, sendo essencialmente descentralizadora. Essa característica tem fundamento histórico no processo de formação da federação norte-americana, que surgiu no contexto de reação ao domínio inglês. Os estados-membros da federação não possuem soberania, à proporção em que seu poder é limitado pela distribuição de competências nos âmbitos federal, municipal e distrital. Os estados-membros têm autonomia, isto é, competência de autodeterminação dentro do rol de competências demarcado pela Carta Magna, que lhes assegura auto-organização, autogoverno, autolegislação, autoadministração, praticados sem sujeição entre as esferas federais e estaduais (ALMEIDA, 2000, p.25). Nesse sentido, Fernanda Dias Menezes de Almeida deixa claras as características do federalismo nos seguintes termos:

A federação é um grande sistema de repartição de competências, e essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas. Autonomia corresponde nos casos dos estados-membros à capacidade de se darem às respectivas constituições e leis, capacidade de auto-organização e autolegislação. A autonomia do estado-membro pressupõe a repartição constitucional de competências para o exercício e o desenvolvimento de sua atividade normativa. A técnica da repartição é elemento específico e essencial do sistema federal (ALMEIDA, 2000, p. 29).

Outra característica relevante do federalismo é a concepção de que os estados-membros devem ser vistos como “laboratórios”, por propiciar a oportunidade de todos os cidadãos atuarem em um governo representativo local. Um dos principais indicadores dos Estados federais, nesse sentido, é que um Estado que possa servir como laboratório para tentar novas experiências sociais e econômicas, sem risco para o resto do país (SCHWARTZ, 1984, p. 75). Além disso, a preservação de governos estaduais fortes confere maior força democrática aos governos locais, característica não identificada em governos centralizadores.

O método de repartição de competências da Constituição norte-americana serviu como modelo e inspirou as constituições de outros Estados federais (inclusive o brasileiro), que passaram a empregá-lo domesticamente. Os federalistas, desde a fundação do Estado norte-americano, sustentavam que o governo dos estados é a regra e o governo federal a exceção (MADISON, 1840, p.15). Entretanto, a previsão não se realizou, pois, a evolução do Estado federal se deu de forma oposta, com a União ampliando suas competências e reduzindo, em contrapartida, as competências estaduais (MADISON, 1840, p.15).

No sistema de repartição de competências utilizado na Constituição Federal de 1988, a União tem competências enumeradas fundamentadas no art. 22 da CF, ao passo que os estados- membros ficam com as competências residuais ou remanescentes, sendo atribuídas aos municípios competências locais estabelecidas no art. 30 da CF. Ao Distrito Federal foram outorgadas as competências normativas reservadas aos estados e municípios (BORGES NETTO, 1999, p.85).

2.2. A competência da União na elaboração de normas gerais no condomínio legislativo

No contexto das competências legislativas concorrentes, o art. 24, parágrafo 1º da Constituição Federal, institui que “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”. Entretanto, nas hipóteses condominiais elencadas no referido artigo, a União também pode legislar de maneira específica, pois a norma geral da União não negligencia a legislação específica em assuntos de competência concorrente de forma que “a alusão às normas gerais do art. 24 pode ser entendida como uma função coordenada da União em um campo de atuação conjunta com os estados-membros” (ARAÚJO, 2017, p.190).

No âmbito da repartição de competências, é muito importante identificar a natureza da norma legislada, se geral ou específica. Se a norma é geral, os estados-membros devem necessariamente seguir, mas se for específica, não há necessidade de ser seguida pelos estados. Não existe uniformidade doutrinária sobre o conceito de normas gerais e sempre houve muita discussão na doutrina para saber o limite de quando a norma deixa de ser geral e passa a ser específica (ARAÚJO, 2017, p.190). Nesse contexto de normas gerais, afirma Araújo nos seguintes termos:

Chamar uma norma de geral não deixa de ser, em si, uma redundância, pois a lei, ao contrário do ato administrativo e da sentença (que são atos concretos) é, em si, uma norma geral. Mas a questão é identificar o nível de generalidade da lei e a gradação dessa generalidade, pois os estados-membros também possuirão a competência para legislar sobre esse assunto, mas de maneira específica (não no nível de especificidade de uma sentença ou ato administrativo). Diogo de Figueiredo Moreira Neto menciona a existência de três graus de generalização normativa: um generalíssimo, das normas-princípio; um geral, das normas gerais e, por fim, um subgeral, das normas particularizantes (ARAÚJO, 2017, p.191).

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.357, do Rio Grande do Sul, cujo ministro relator foi Ayres Britto, em 30-11-2017. A Lei nº 11.643-2001, do Estado do Rio Grande do Sul, proíbe a produção e a comercialização de produtos à base de amianto, produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, competência legislativa

concorrente, impossibilidade de legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal. A lei estadual dispõe sobre a alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica, pois o amianto possui natureza cancerígena e a invalidade de seu uso de forma segura, existência de matérias-primas alternativas

A Suprema Corte entendeu que se trata de competência legislativa plena dos estados, julgando constitucional a Lei estadual nº 11.643. A Lei nº 11.643, do Estado do Rio Grande do Sul, proíbe a produção e a comercialização de produtos à base de amianto, versando sobre produção e consumo (art. 24, V, CF). Dessa forma, compete concorrentemente à União a edição de normas gerais e aos estados suplementar a legislação federal no que couber (art. 24, parágrafos 1 e 2 da CF). Somente na hipótese de inexistência de lei federal é que os estados exercerão a competência legislativa plena (art. 24, parágrafo 3º da CF).

A Constituição de 1988 estabeleceu uma competência concorrente não cumulativa, na qual há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem. Compete à União editar normas gerais (art. 24, parágrafo 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que é definido em norma geral, mas sim o suplementar (art. 24, parágrafo 2º). Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejada pela Constituição Federal. A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei.

No voto do ministro relator Ayres Britto, ele diz da importância da competência legislativa da União para editar normas gerais sobre produção e consumo e ao consumidor (art. 24, V e VIII da CF). É necessário buscar uma precisa diferenciação entre as seguintes categorias constitucionais: a) competência legislativa privativa; b) normas gerais; c) competência legislativa concorrente; d) competência suplementar dos estados; e) competência legislativa plena de cada estado-membro para o atendimento das respectivas peculiaridades. A diferenciação e o estudo aprofundado desses conceitos se fazem necessários para a vitalização do regime federativo em tema de distribuição constitucional de competências (BRASIL, 2017, p. 9).

Ainda referente ao voto do ministro relator Ayres Britto, a competência legislativa que a União exerce com privatividade é aquela estampada no art. 22 da Constituição Federal para que a União discipline relações jurídicas de modo federativamente igual. Britto (BRASIL, 2017, p. 13) aduz ainda sobre as normas gerais, condomínio legislativo e legislação suplementar estadual nos seguintes termos:

Já com referência ao significado das competências legislativas concorrentes veiculadas pelo art. 24 da nossa Lei máxima, cuida-se de um poder normativo tão primário quanto comum à União, aos estados e ao Distrito Federal. Logo, trata-se de um real condomínio legislativo federado, com a peculiaridade de que à União cabe a edição de normas gerais ou de aplicabilidade federativamente uniforme, pois o parágrafo 1º desse art. 24 está escrito que “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. A outra parte de índole normativo-primária, é titularizada pelos estados e pelo Distrito Federal, de logo designada pelo parágrafo subsequente como competência suplementar”.

Concernente, ainda, à referida ADI, no voto do ministro relator Ayres Britto, ele ainda aduz que se a União resolve sair na frente do ato de legislar sobre produção e consumo, há de se conter na produção de normas gerais. Quanto aos estados e ao Distrito Federal, esses, diante da eventual edição de normas federais de caráter geral (normas gerais) produzirão normas suplementar. Suplementar, como objetivo de suplemento, aditamento, acrescentar alguma coisa, suprir, acudir, inteirar com o objetivo de solver os déficits de proteção e defesa de que as normas gerais venham a padecer (BRASIL, 2017, p.14):

Ainda referente ao voto do ministro, as normas suplementares mais do que fazer render os conteúdos das normas gerais, o que fazem é desatar os conteúdos de cada qual dos bens jurídicos constitucionais a proteger e defender por legislação federativamente condominial. O condomínio legislativo, bipartido em gestação de normas gerais e aporte de normas complementares, a atuar como fórmula de eficácia plena da tutela de cada qual das matérias entregues à competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal. A plenitude normativa a se obter, não pela produção de normas gerais em si mesmas, não pela edição de normas suplementares também em si próprias consideradas, mas pela elaboração conjugada das normas gerais e das normas suplementares. Sendo que as vertentes protetivas e de defesa de uma e de outra categoria de normas é facilmente explicável: a Constituição Federal somente fala em consumidor para tutelá-los ou promovê-los (BRASIL, 2017, p.13).

As normas gerais possuem uma função relevante no condomínio legislativo, instituindo um padrão de conduta no país. A norma geral funciona como uma lei-quadro ou moldura legislativa e os estados vão complementá-las, de forma que o legislador estadual deve ter sua criatividade estimulada para melhor atendimento de peculiaridades regionais e não tolhidas pela lei de normas gerais. A legislação da União indicará o espaço livre para a verificação de diversidades normativas no Estado Federal (ARAÚJO, 2017, p, 198).

Nesse contexto da União com prerrogativa de estabelecer normas gerais, a legislação específica dos estados-membros deve atender às peculiaridades, observando um mínimo de uniformização legislativa (justamente elencados pela norma geral – lei-quadro ou moldura legislativa). O federalismo busca harmonia e equilíbrio de forma que deve existir um mínimo de uniformidade em determinada matéria, mas essa uniformidade não pode ser exauriente ocultando variedades regionais e impossibilitando a formação de legislações distintas para cuidar de realidades diversas em um país federal com tantas desigualdades regionais como o Brasil. Dessa forma, “o grande dilema das normas gerais no condomínio legislativo é justamente a busca do equilíbrio entre a uniformidade e a diversidade legislativa” (ARAÚJO, 2017, p.198). Aduz sobre normas gerais no condomínio legislativo em relação aos direitos fundamentais do consumidor nos seguintes termos (ARAÚJO, 2017, p.198):

Não há, propriamente, uma fórmula capaz de ser aplicada a todos os conflitos federativos de normas no plano do condomínio legislativo das competências concorrentes. Para cada tema a ser legislado, deve-se observar se a norma geral assume, ou não, o seu papel de legislação-quadro, não exauriente. Para comprovar a tese, escolheu-se o exame da legislação concorrente de proteção do consumidor, examinando a moldura da norma geral. O regime jurídico das normas gerais não é cartesiano. A norma geral pode ser extraída do sistema, compondo normas diferentes ou até mesmo sendo extraída de leis ordinárias que possuíam, apenas, o objetivo de reger assuntos para a União, e não para os estados-membros. É justamente esse quadro normativo das normas gerais que vai fazer com que tenhamos cidadãos com iguais direitos, independentemente de onde se situem, sejam cariocas ou pernambucanos, sobre temas que a própria Constituição de 1988 entendeu que necessitariam de um tratamento uniforme, mas não completamente uniforme que impedisse a participação da legislação dos estados-membros. A norma geral da União, portanto, em determinados assuntos, termina por consagrar, em certa medida, o próprio princípio da isonomia, criando mecanismos que tentem diminuir as desigualdades das legislações dos diversos estados-membros.

Na temática de busca por um equilíbrio entre unidade e diversidade, ideias buscadas constantemente pelo federalismo brasileiro, é importante conceituar as *normas gerais*, na visão de André Luiz Borges Netto. Elas estabelecem limites à atividade da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que podem exercer conjuntamente uma determinada competência, desde que sejam respeitados os limites demarcados pela Constituição Federal. A União tem a competência de deliberar sobre as normas gerais, ao passo que os estados-membros podem instituir normas específicas, caso ocorra uma exorbitância da competência jurídica de cada um dos respectivos entes, haverá vício de inconstitucionalidade (BORGES NETTO, 1999). Para André Luiz Borges Netto, as normas gerais são importantes dentro dos seguintes termos:

As normas gerais resultará importante limitação que se impõe à atuação legislativa dos estados-membros, pois é certo que nessa atuação o conjunto de ordens jurídicas

parciais possuem competência para editar normas específicas, mediante a técnica da legislação suplementar e complementar, não devendo ser esquecido que os estados-membros até que poderão editar normas gerais, mas somente no caso do art. 24, parágrafo 3º da CF que elenca a hipótese de inexistência de lei expedida pelo Congresso Nacional, estabelecendo diretrizes de âmbito nacional. As normas gerais endereçam limites para os legisladores federais e estaduais embora possam estendê-los aos aplicadores federais e eventualmente aos estaduais. O legislador federal certamente não regulou exaustivamente a matéria, posto que importa em circunscrever as normas federais ao campo da generalidade (BORGES NETTO, 1999, p. 127).

Normas gerais são guias, diretrizes e instruções para legislar, são comandos dirigidos ao legislador estadual para que ele se guie e oriente desempenho de sua competência. Normas que detalham as premissas, de forma exaustiva e exauriente, não são normas gerais. Elas devem expor uma generalidade maior do que as leis e regras. Dessa maneira, normas gerais estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras, regras jurídicas gerais, não podendo entrar em pormenores ou detalhes, nem muito menos esgotar o objeto da legislação. São regras uniformes para situações idênticas, só cabem quando preenchem lacunas constitucionais ou dispositivos sobre áreas de conflito, são limitadas no sentido de não poderem violar a autonomia dos estados-membros (BORGES NETTO, 1999, p. 131).

É uma questão antiga na doutrina a discussão sobre o conceito de normas gerais. Parte dela, como por exemplo (FERRAZ JÚNIOR, 1995, p.249) delimita o conceito negativamente (por exclusão), afirmando ser norma geral tudo aquilo que não se adegue aos seguintes conceitos: não são normas gerais as que objetivem uma ou algumas dentre várias pessoas congêneres de direito público, participantes de determinadas relações jurídicas, as que visem particularmente, determinadas situações ou institutos jurídicos com exclusão de outros, da mesma condição ou espécie, as que afastem dos aspectos fundamentais ou básico descendo a pormenores ou detalhes.

Já para Carmona o adjetivo “gerais” representa uma limitação quanto ao alcance das normas gerais, uma vez que essas normas limitam a autonomia da União e dos estados-membros, fazendo parte da estrutura federativa (CARMONA, 2010, p.16). Desse modo, é impossível estabelecer com absoluta precisão a extensão do seu conceito. Krell também conceitua normas gerais nos seguintes termos:

A inclusão abrangente de todas as categorias de normas jurídicas no âmbito do Direito federal capazes de serem utilizadas para estabelecer normas gerais e, assim, impedir ou suprimir leis estaduais sobre a mesma matéria estava se referindo à categoria da competência supletiva ou complementar dos estados federados. Esse tipo de competência existe nos casos em que os estados, apenas, preenchem lacunas ou deficiências deixadas pela legislação federal em relação a determinados pontos temáticos, sistema esse introduzido pelo art. 5 da Carta brasileira de 1934 que foi

fortemente inspirada pela famosa Constituição de Weimar de 1919 (KRELL, 2008, p.19).

É uma característica do federalismo cooperativo a repartição de competências de um mesmo tema em vários campos de atuação entre União, estados e Distrito Federal. Referente a uma mesma matéria – a competência legislativa é compartilhada concorrentemente entre vários entes federativos, em níveis diversos: à União é atribuída a edição de normas gerais, a outros, das normas particulares ou específicas (as chamadas competências concorrentes) (HORTA, 2003, p.9).

Está na essência das normas gerais a não exaustividade de suas definições, de maneira a autorizar a sua complementação através da legislação complementar estadual. Devido ao excesso de competências privativas federais (art. 22 da CF/88) é necessário que exista uma descentralização dessas competências, ampliando as competências concorrentes entre União, estados-membros e Distrito Federal, atribuindo-se à União a elaboração de normas gerais e aos estados-membros a legislação complementar no âmbito das normas gerais (BORGES NETTO,1999). Nesse sentido, o autor destaca que:

O deslocamento de matérias da competência exclusiva da União para a legislação comum, a ser objeto de dupla atividade legislativa, a da União no domínio da legislação de normas gerais e aos estados-membros a complementação da legislação federal, representando um esforço quantitativo e qualitativo da competência estadual para legislar. Cada estado-membro afeiçoaria às necessidades de seu ordenamento a legislação federal de normas gerais, desde que essa legislação não se torne exaustiva e integral (BORGES NETTO, 1999, p. 90).

Um exemplo de competência legislativa concorrente diz respeito ao direito do consumidor. O art. 24 da CF/88, que versa sobre a competência legislativa concorrente entre União, estados e Distrito Federal, que é justamente a possibilidade de dividir uma mesma matéria (o Direito do Consumidor, nesse caso) entre mais de uma entidade federada, possibilitando a atividade conjunta entre elas. (HORTA,2003, p.6) denomina essa atuação conjunta entre União, estados e Distrito Federal (art. 24 da CF de 1988) de condomínio legislativo. É oportuno pontuar que os estados-membros até podem editar normas gerais, porém apenas no caso do art. 24 § 3º da CF/88, ou seja, na hipótese de não haver lei editada pelo Congresso Nacional instituindo instruções de âmbito geral. As normas gerais funcionam como balizas e limites para os legisladores federais e estaduais (BORGES NETTO,1999, p.8).

O legislador federal normalmente demarca as normas federais no âmbito da generalidade e frequentemente não regulamenta totalmente e unicamente a matéria. Na realidade, é muito comum haver dúvidas diante de casos concretos a fim de identificar os limites de generalidade da norma e a partir de que ponto ela estará se particularizando

(HORTA, 2003, p.8). Nesse sentido, Borges Netto conceitua normas gerais nos seguintes termos:

Normas gerais são princípios, bases, diretrizes que hão de presidir todo subsistema jurídico. São normas gerais diretrizes para legislar, comandos dirigidos para o legislador local, para que este as tenha como orientação no exercício de sua competência. Normas que detalham, minudenciam, todos os aspectos de uma questão, nada deixando à imaginação do legislador local para que crie um direito, atendendo às suas peculiaridades, seguramente não são normas gerais (BORGES NETTO, 1999, p. 131).

Normas gerais são diretrizes gerais, não podendo ser particularizadas nem pormenorizadas, devendo ter um caráter mais geral do que as demais leis. As normas gerais federais funcionam como a moldura de um quadro a ser pintado pelos estados-membros e municípios no desempenho de suas competências (HORTA, 2003, p.9). Já Lopes Filho conceitua normas gerais nos seguintes termos:

Como todo conceito jurídico indeterminado, a expressão “norma geral” comporta dois núcleos de certeza, há um núcleo de certeza positiva, correspondente ao âmbito de abrangência inquestionável do conceito. Há outro núcleo de certeza negativa, que indica a área a que o conceito não se aplica. Entre esses dois pontos extremos, coloca-se a precisão na aplicação do conceito. Aproximando-se do núcleo de certeza negativa, aplica-se a inaplicabilidade do conceito. Não existem, porém, um limite exato acerca dos contornos do conceito (LOPES FILHO, 2019, p.293).

O art. 24, V, da CF/88 dispõe que é competência concorrente entre União, estados e Distrito Federal legislar sobre produção e consumo. Nessa espécie de competência cabe à União elaborar normas gerais e aos estados e ao Distrito Federal normas específicas. Lopes Filho afirma que os estados-membros terão competência para detalhar as normas gerais editadas pela União instituindo condições para a sua efetivação dentro da competência legislativa concorrente do art.24 da CF/88.

2.3. Competência concorrente dos estados-membros para edição de normas supletivas e complementares

Após construir as bases teóricas do federalismo observando pontos cruciais, como a importância da repartição de competências legislativas concorrentes na CF/88 e a competência da União na elaboração de normas gerais, é necessário enfrentar o tema da competência concorrente dos estados-membros na edição de normas supletivas e complementares. Nesse sentido, e para além da competência federal exercida pela União, importa discutir efetivamente o plano estadual devido à relevância que as entidades parciais (estados-membros) têm no pacto federativo. Nesse contexto de repartição de competências legislativas concorrentes e competência supletiva, aduz (ARAÚJO, 2017, p.187) nos seguintes termos:

Essa competência concorrente está disciplinada no art. 24, incisos e parágrafos. Nesse ponto, a Constituição disciplinou quatro regras básicas que são, em verdade, uma espécie de regime jurídico do condomínio legislativo: a primeira delas é que à União caberá editar normas gerais, a segunda delas é a afirmação de que a existência de legislação de normas gerais não elimina a competência suplementar dos estados-membros (essa legislação suplementar se subdivide entre supletiva e complementar à legislação da União: supletiva quando a legislação de normas gerais for inexistente e o estado-membro tiver que suprir a lacuna. Complementar, quando a tal legislação de normas gerais existir e o estado-membro a complementar com a sua própria legislação estadual. A terceira regra menciona que, uma vez constatada a ausência de norma geral da União, o estado-membro poderia suprir a omissão, elaborando sua própria norma (regra esta que já pode ser subentendida da regra antecedente).

Já a quarta regra normatiza que diante da inexistência da norma geral, o estado-membro aperfeiçoará a sua legislação supletiva (ou competência legislativa plena), eventual futura produção, por parte da União, da lei de normas gerais terá a função de suspender a eficácia da legislação estadual, mas apenas na parte em que houver uma colisão entre ambas. Por isso, a expressão constitucional: suspender a eficácia da norma estadual no que lhe for contrário (ARAÚJO, 2017, p.188).

Após construir as bases teóricas do federalismo observando pontos cruciais como a importância da repartição de competências legislativas concorrentes na CF/88 e a competência da União na elaboração de normas gerais, é necessário enfrentar o tema da competência concorrente dos estados-membros na edição de normas supletivas e complementares. Nesse sentido, e para além da competência federal exercida pela União, importa discutir efetivamente o plano estadual, devido à relevância que as entidades parciais (estados-membros) têm no pacto federativo.

Diante da inexistência de normas gerais na esfera federal, o Estado deve dispor da competência plena para legislar sobre as matérias de interesse do corpo político regional, atendendo às suas particularidades. Entretanto, caso a União, supervenientemente, edite lei federal sobre normas gerais relativamente à matéria, suspende-se a eficácia da lei estadual no que está a contrariar as normas federais de natureza geral. A competência suplementar não se confunde com a competência plena para atender às suas peculiaridades conforme § 2º, do art. 24 da CF de 1988 que trata da competência para editar normas gerais em caso de lacuna (inexistência) de lei federal (CARMONA, 2010, p.36). Nesse sentido, Tércio Sampaio explica o sentido da competência suplementar nos seguintes termos:

A competência suplementar não é para a edição de legislação concorrente, mas para a edição de legislação decorrente, que é uma legislação de regulamentação, portanto de

normas gerais que regulam situações já configuradas na legislação federal e às quais não se aplica no disposto do parágrafo 4º, do art. 24 da CF (ineficácia por superveniência de legislação federal) posto que com elas não concorrem (se concorrem podem ser declaradas inconstitucionais), É pois competência que se exerce à luz de normas gerais da União e não na falta delas (FERRAZ JÚNIOR, 1995, p. 257).

A competência da União para editar normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados-membros. No art. 24, § 2º, a Carta Magna trata da competência para a complementação de espaços vazios deixados pela lei federal (competência vertical não cumulativa), atribuindo à legislação estadual a faculdade de suplementar os espaços vazios deixados pela lei de normas gerais da União (LOPES FILHO, 2019, p.324).

O art. 24, § 3º da CF de 1988, versa sobre a hipótese de “omissão”, ou seja, da inexistência de lei federal sobre normas gerais. A Constituição Federal estatui que, em caso de omissão quanto a normas gerais, autorizam-se aos estados-membros que legislem sobre normas gerais, mas apenas para atender às suas particularidades regionais. Dessa maneira, o estado- membro passa a desempenhar a competência legislativa plena com função comutadora de lacuna, isto é, apenas na medida suficiente para executar competência própria de legislar sobre normas particulares. Os estados-membros podem legislar sobre normas gerais na hipótese em que criam condições para legislação própria sobre normas particulares (LOPES FILHO, 2019, p.334). Nesse sentido, explica (LOPES FILHO, 2019) essa situação de excepcionalidade em que os estados-membros e o Distrito Federal podem legislar sobre normas gerais nos seguintes termos:

As normas gerais estaduais com função colmatadora, por isso só podem ser gerais quanto ao conteúdo, mas não quanto aos destinatários: só obrigam nos limites da autonomia estadual. Essa colmatadora estadual ou distrital é uma situação excepcional, que pressupõe como fronteira, o indispensável requisito da inação legislativa da União, o que impede haver sobreposição corriqueira e hodierna de normatização. Essa situação demanda omissão nacional, o que lhe serve de barreira intransponível. Uma vez editada a norma geral nacional, surge a proibição da barreira para a atuação periférica (LOPES FILHO, 2019, p.354).

É fundamental ter em mente que, embora a regra seja a União ficar responsável pela edição de normas gerais em matéria de legislação concorrente, nem sempre lhe é proibido editar normas específicas. As hipóteses em que se veda à União legislar particularizadamente em relação a determinadas matérias dizem respeito às minúcias da legislação que seria competência dos estados, Distrito Federal e municípios, pois seria ofensa direta à autonomia daqueles entes federativos.

Em regra, a União não pode delinear minúcias regionais e locais, porém excepcionalmente, quando tal competência for exercida para cumprir finalidade da própria União, no âmbito de sua autonomia, corpo funcional e seus órgãos, a União está autorizada a editar norma específica. Deve-se, contudo, observar os limites da autonomia dos estados-membros (LOPES FILHO, 2019, p.155). Tércio Sampaio explica essa hipótese excepcional nos seguintes termos:

Na legislação concorrente, a União possui competência ao estabelecimento de normas gerais, os estados-membros e o Distrito Federal detêm competência residual para o estabelecimento de normas particulares, competência que lhes é prevista, e em caso de lacuna - inexistência de normas gerais, competência plena (normas gerais e particulares) com função colmatadora (isto é, estabelecimento de normas gerais apenas à medida em que estas sejam exigidas para a edição de normas particulares válidas no seu âmbito de autonomia). A superveniência de normas gerais federais torna ineficaz e não inválidas as normas gerais estaduais com função colmatadora (FERRAZ JÚNIOR, 1995, p.253).

Nas federações, as fronteiras entre o poder central da União e as competências dos estados-membros são delimitadas pela descentralização pretendida pelo federalismo. O grande rol de competências privativas da União, inclusive com a prerrogativa de editar normas gerais. É importante lembrar também que além de caber à União a função de legislar sobre normas gerais, não fica excluída a competência suplementar estadual (BONAVIDES, 2000, p.89). Como afirma Krell ao conceituar normas supletivas e complementares:

A inclusão abrangente de todas as categorias de normas jurídicas no âmbito do Direito federal capazes de ser utilizadas para estabelecer normas gerais e, assim, impedir ou suprimir leis estaduais sobre a mesma matéria estava se referindo à categoria da competência supletiva ou complementar dos estados federados. Este tipo de competência existe nos casos em que os estados apenas preenchem lacunas ou deficiências deixadas pela legislação federal em relação a determinados pontos temáticos, sistema este introduzido pelo art. 5 da Carta brasileira de 1934 que foi fortemente inspirada pela famosa Constituição de Weimar de 1919 (KRELL, 2008, p.19).

A Constituição brasileira de 1946, em seu artigo 6º, regulou a legislação estadual supletiva e complementar, mas não se referia à possibilidade de a lei estadual preencher lacunas deixadas pela lei federal. Nessa época, não havia consciência da importância da diferença entre a legislação supletiva e complementar estadual nas esferas em que a União tinha competência privativa e no campo da restrição das leis federais a normas gerais (KRELL, 2008, p.19).

O federalismo cooperativo se efetiva por competências concorrentes, delegadas e comuns. Na atuação concorrente da União e dos estados na competência legislativa, cada ente tem o campo de atuação autônoma bem definido, mesmo que relativamente a uma mesma

matéria. A União é responsável por editar normas gerais, ao passo que os estados e o Distrito Federal normas específicas (LOPES FILHO, 2019, p.45).

A competência concorrente é atribuída quando dois ou mais entes federativos (por exemplo, União, estados e Distrito Federal) compartilham a atribuição legislar sobre a mesma matéria dispondo de um verdadeiro “condomínio legislativo”, pois vários entes podem tratar simultaneamente sobre a matéria (HORTA, 2003, p.45). A competência concorrente pode ser cumulativa e não cumulativa. A primeira hipótese ocorre quando União, estados e Distrito Federal têm a prerrogativa de legislar sobre a mesma matéria sem enfrentar barreiras materiais quanto ao conteúdo. Por sua vez, na competência não cumulativa, a União fica encarregada de emitir normas gerais e os estados possuem atribuição de complementar os espaços em branco ou vazios (BONAVIDES, 2000, p.90).

Assim, a competência da União para elaborar normas gerais não afasta a competência suplementar dos estados-membros. Eles possuem atribuição de preencher os vazios deixados pela lei federal. Lopes Filho destaca, ainda, a competência suplementar dos municípios: “As normas gerais da União existem e a legislação estadual suplementará em termos de regulamentação, essa competência também é atribuída aos municípios” (LOPES FILHO, 2019, p. 324).

2.4. Código estadual de defesa do consumidor invade a competência da União para edição de normas gerais?

A Lei nº 16.559, de 15 de janeiro de 2019, instituiu o Código de Defesa do Consumidor do Estado de Pernambuco, aludindo o Título I do referido diploma normativo às normas estaduais de defesa do consumidor. Nesta seção, será discutida a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre invasão de competência legislativa. Neste sentido, será avaliada a posição da Suprema Corte tanto nos casos em que a União, violando a competência estadual para editar normas de caráter particular, promulga legislação com caráter específico, quanto nos casos em que os estados-membros legislam de forma mais generalista, invadindo a esfera de competência da União para editar normas gerais sobre as matérias previstas no art. 24 da CF/88.

Com esse propósito, serão investigados precedentes jurisprudenciais sobre violação de competência dentro do condomínio legislativo do art. 24 da CF/88. Pode existir invasão de competências entre competências concorrentes/privativas, mas quando se trata da hipótese do

Código Estadual de Defesa do Consumidor (objeto de investigação da presente dissertação), torna-se necessário investigar se é um caso de invasão de competências quanto às matérias reguladas no próprio art. 24 da CF/88, à medida em que o estado-membro deixa de legislar de forma específica para legislar sobre normas gerais, prevista pelo dispositivo constitucional.

Quando a União invade a competência dos estados-membros (dentro do art. 24 da CF/88) por legislar de maneira exauriente ou específica. Trata-se de hipótese que causa perplexidade, uma vez que o art. 24 da CF/88 a autoriza, apenas, a editar norma de caráter geral, e não passar do plano da generalidade para o plano da especificidade.

A regra geral, no sistema constitucional brasileiro, atribui a responsabilidade pela elaboração de normas gerais à União, e aos estados-membros a de legislar sobre normas específicas. Excepcionalmente, a Constituição Federal permite (em duas situações) que os estados legislem sobre normas gerais (que estão no art. 24, § 2º e § 3º). A segunda hipótese tem fundamento do art. 24, § 2º da CF/88 e trata justamente da competência suplementar. Nesse caso, compete aos estados-membros completar a legislação federal, por meio de normas específicas estaduais e distritais. O art 24, § 2º institui que os estados e o Distrito Federal possuem competência para editarem normas gerais em caso de lacuna (não existência da lei federal) (FERRAZ JÚNIOR, 1995, p.8).

Em caso de não haver normas gerais editadas pela União, cabe aos estados dispor sobre normas gerais, apenas, na dimensão em que essas sejam necessárias para a edição de normas particulares, com validade na sua esfera de autonomia. Caso venha a existir uma superveniência de normas gerais federais tratando desse assunto, ficam ineficazes as normas gerais estaduais com papel colmatadora (HORTA,2003, p.90).

2.5. O Supremo Tribunal Federal e os casos de invasão de competência legislativa concorrente no artigo 24 da Constituição Federal

A seguir, serão examinados casos em que o Supremo Tribunal Federal entendeu haver invasão em competência legislativa relativa às matérias discriminadas no artigo 24 da Constituição Federal. Pode existir invasão de competências entre competências concorrentes/privativas, mas, na presente hipótese, relativa à possibilidade de edição de Código Estadual de Defesa do Consumidor, assume-se que a principal hipótese é a de invasão de competências dentro do artigo 24 da CF/88. Tal pressuposto decorre da possibilidade de o

estado-membro deixar de legislar de forma específica para legislar sobre norma geral, competência privativa da União.

Foi utilizada a seguinte equação para a pesquisa jurisprudencial no site do Supremo Tribunal Federal: art\$ prox3 24 prox3 v e consum\$ e (federalismo ou condomínio ou concorrente ou \$compet\$ ou inva\$ ou plena ou suplement\$ ou norma\$ adj gera\$). No item 4.3 do presente trabalho será explicada a fórmula. Será relatado, a título exemplificativo, caso em que o Supremo Tribunal Federal entendeu pela inconstitucionalidade da lei estadual por invasão de competências no art. 24 da Constituição Federal, foi o caso abaixo.

Na ADI 2.396, cuja ministra relatora foi Ellen Gracie, ação julgada em 08-05-2003, o tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na inicial da ação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º e seus parágrafos 1º, 2º e 3º e dos artigos 2º e 3º e seus parágrafos 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5, todos da Lei nº 2.210, de 2001, do Estado do Mato Grosso do Sul. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo governador do Estado de Goiás, na qual impugna a Lei nº 2.210/01, do Estado de Mato Grosso do Sul, que veda a fabricação, o ingresso, a comercialização e a estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil, no território do Estado do Mato Grosso do Sul (BRASIL, 2003).

Referente ao voto da ministra Ellen Gracie, na ADI 2.396, ela entende que quanto aos dispositivos constitucionais impugnados pelo autor da Ação Direta (art. 22, incisos I e XII, e art. 25, parágrafo 1º da CF) não houve violação destes artigos pela lei estadual que não dispõe sobre Direito Civil, Comercial, Penal, Processual, Agrário, isto é, a legislação estadual não interfere ou dispõe sobre matéria reservada à competência privativa da União (BRASIL, 2003).

Ainda referente ao voto da ministra Ellen Gracie, na ADI 2.396, a inconsistência da lei estadual impugnada não é referente à competência privativa da União (art. 22 da CF). A inconstitucionalidade é relativa à repartição das competências legislativas, definida no artigo 24 da Constituição Federal. A lei estadual, ao determinar a proibição de fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto destinados à construção civil no Estado do Mato Grosso do Sul excedeu a margem de competência concorrente que lhe é assegurada para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V, da CF) (BRASIL, 2003).

No voto da ministra Ellen Gracie, na ADI 2.396, o espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente é: a) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; b) quando existente legislação federal que fixe os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade ou ainda para a definição de peculiaridades regionais (BRASIL, 2003).

No caso objeto da ADI 2.396, a lei federal que fixe princípios gerais para a produção e a comercialização de amianto já existe. A Lei nº 9.055/95 promove o banimento dos anfibióticos, mas expressamente permite, nos seus termos a extração, industrialização, utilização e comercialização de crisotila. A legislação estadual impugnada foge do que corresponde à legislação suplementar, da qual preenche vazios ou lacunas deixadas pela legislação federal. Dessa forma, a ministra Ellen Gracie em seu voto conclui por reconhecer vício de inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.210, por invasão da competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais relativas à produção e ao consumo (art. 24 da CF) e ainda por exacerbação da competência legislativa suplementar prevista no parágrafo 2º, do art. 24 da CF (BRASIL, 2003).

3. A proteção dos direitos do consumidor na esfera estadual

Conforme defendido no primeiro capítulo da presente dissertação, a importância da existência de legislação estadual que proteja e se preocupe em efetivar direitos fundamentais no âmbito estadual, sempre respeitando o rol de competências legislativas atribuídas aos entes

subnacionais, e não em meramente mimetizar o texto da Constituição Federal traz à baila problemas federativos. O federalismo brasileiro responde, apenas, ao comando meramente formal da Constituição Federal de 1988, além disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ao invés de buscar emancipação e autonomia, evidencia a obediência dos entes subnacionais à União, conforme demonstrado no 2º capítulo (TAVARES, 2013, p. 240).

No contexto do federalismo, a proteção subnacional de direitos fundamentais é de primordial importância, pois os estados e os municípios deveriam ter uma quantidade igual de autonomia e de competências legislativas em relação à União. Porém, no Brasil de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a Constituição Federal exige que as constituições subnacionais sigam os princípios organizacionais do governo federal. Entretanto, diversamente do que institui a jurisprudência do Supremo, a Constituição Federal não estabelece um dever de simetria. Para Silva, a jurisprudência restritiva da Suprema Corte priva o constitucionalismo subnacional de qualquer prestígio, visto que as constituições estaduais no Brasil são meras cópias da Constituição Federal de 1988, arruinando totalmente o potencial do experimentalismo das constituições subnacionais (SILVA, 2014, p.230).

O Supremo Tribunal Federal segue uma interpretação extremamente ampla do art. 25 da CF de 1988, e isso leva a um problema pragmático, pois a definição extremamente ampla do modelo a ser seguido pelas constituições estaduais levaria a um efeito de alteração em cascata, o que significa que sempre que a Constituição nacional é alterada isso pode potencialmente levar a um dever de emendar todas as 27 constituições estaduais (SILVA, 2014, p. 215).

Uma outra objeção também pode ser levantada: a ampla definição do modelo a ser seguido pelas constituições subnacionais leva a uma impossibilidade do experimentalismo subnacional, devendo atentar a um dever minimalista de cumprir o modelo constitucional nacional, essa abordagem minimalista abrirá caminho para a abordagem de (SILVA, 2014, p. 215) do constitucionalismo subnacional como um locus para o experimentalismo, no qual o autor explica nos seguintes termos:

Há pelo menos dois artigos constitucionais que podem ser usados como base para a abordagem minimalista. O primeiro é o artigo 60, § 4, que define as disposições centrais da Constituição nacional também conhecidas como cláusulas eternas. Segundo este artigo, "não se considerará qualquer proposta de emenda que tenha por objetivo abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação de poderes; IV - o fundamento direito individuais". Mesmo que o significado exato dos termos empregados por este artigo possa ser objeto de disputas acirradas, ele pode fornecer a estrutura do modelo a ser seguido pelas constituições estaduais. Em outras palavras, as constituições estaduais têm liberdade para organizar o governo local, desde que cumpram as exigências democráticas, a separação de poderes e respeitem os direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição nacional (seções II, III e IV do artigo 60, § 4, mencionado acima). Pode-se acrescentar que as constituições estaduais

também podem respeitar a autonomia dos municípios. Este quadro é em grande parte confirmado por um segundo artigo da Constituição nacional. O artigo 34 regula a intervenção federal nos estados- membros. A seção VII do artigo 34 estabelece os princípios constitucionais cujo descumprimento por parte de um estado-membro autoriza a intervenção federal.

Apesar das razões acima não possam ser definidas como “princípios constitucionais” poderiam ser descritas como o modelo minimalista em que as constituições subnacionais devem proteger a separação dos poderes, democracia representativa, direitos fundamentais e autonomia municipal, assim como transparência da administração pública e investimento na educação pública. O que vá além desse cerne pode ser resolvido de forma diferente em cada estado através de suas constituições subnacionais, isso acarreta um grande espaço para experimentação estadual (SILVA, 2014, p.6).

Na primeira metade do século XX, o constitucionalismo subnacional no Brasil parecia ser mais favorável ao experimentalismo subnacional do que atualmente, um exemplo (HORTA, 2003, p.78) de experimentalismo subnacional foi o caso de normas de constituições estaduais que já no fim do século XIX autorizam o veto de governadores estaduais (na época denominados “presidentes de província”) dispositivo constitucional admitido só em 1926.

Embora a história atual demonstre pouca importância para o experimentalismo subnacional, não quer dizer que se deve limitar a isto, principalmente a uma crise que afeta o sistema político brasileiro, principalmente, o poder legislativo, segundo (HORTA, 2003, p.80) não há argumento para que as constituições estaduais não possam fazer parte de experimentações para solucionar problemas federativos.

Para o referido autor, “não há nenhuma razão para a qual os estados não possam adotar sistemas eleitorais diferentes para suas legislaturas ou instrumentos alternativos de democracia direta” (HORTA, 2003, p.81). Apesar da história atual do federalismo evidencie uma uniformidade por parte de grande centralização federal, o Supremo Tribunal Federal, como mais importante Corte constitucional de interpretação do federalismo precisa assumir uma postura descentralizadora, pois a ideia de “experimentalismo estadual” não é aplicada pelos ministros da Suprema Corte em seus julgados.

A adoção do “experimentalismo estadual” e a diversidade são identificados, por exemplo, nos Estados Unidos onde a maior parte das legislaturas estaduais é bicameral, mas o Estado de Nebraska acabou com a segunda câmara e adotou uma legislatura unicameral, dessa forma, verifica-se que não há um dever de uniformidade. Para Silva, “a negação do direito de experimentar pode ter graves consequências para a nação. É um dos felizes incidentes do sistema federal que é um único estado corajoso pode, se seus cidadãos escolherem, servir

como um laboratório, experimentando inovações sociais e econômicas” (SILVA, 2014, p.266).

O papel dos tribunais na aplicação das constituições estaduais como mecanismos eficazes na proteção de direitos fundamentais. Nos Estados Unidos, a corrente mais significativa de desenvolvimento da jurisprudência constitucional é a favor da aplicação e proteção de direitos fundamentais por tribunais estaduais do que por tribunais federais, um exemplo, é o tribunal de Nova Jersey que reafirma a natureza independente da Constituição de Nova Jersey e a responsabilidade de seu tribunal de forma separada em definir e proteger direitos dos cidadãos, mesmo que conflite com as normas da Constituição dos Estados Unidos, pois como a Constituição Federal é minimalista, conseqüentemente, as constituições estaduais são mais detalhadas e possuem suas competências aumentadas (POLLOCK, 1983, p.6).

Nos Estados Unidos, as constituições estaduais desempenham um papel cada vez mais importante na garantia de direitos fundamentais; decisões recentes do país não são fundamentadas, apenas, na Constituição dos Estados Unidos, mas também nas constituições estaduais como instrumento eficaz de proteção de liberdades básicas, com o objetivo de desenvolver uma jurisprudência de direito constitucional estadual. O desafio é desenvolver uma jurisprudência do direito constitucional estadual que torne previsível o recurso e os resultados da análise do estado constitucional (POLLOCK, 1983, p.7).

Nos Estados Unidos, a relação entre Constituição Federal e constituições estaduais estabelece que as cartas estaduais forneceram o modelo para o projeto da Constituição Federal, Pollock afirma que nos Estados Unidos há uma dupla soberania que consiste nas esferas federais e estaduais de governos, ambos não só coexistem pacificamente, mas dependem uns dos outros, em graus variados, para desempenharem seus trabalhos, a essência do relacionamento é a interdependência (POLLOCK, 1983, p. 709).

Cada um dos respectivos governos possuem uma constituição que garante certos direitos básicos prevendo poderes executivos, legislativos e judiciais. Embora os tribunais federais possam interpretar as constituições estaduais, a palavra final sobre o significado dessa constituição é para o tribunal de última instância estadual. Se um tribunal estadual de último recurso pratica uma decisão sobre um estado independente, a Suprema Corte dos Estados Unidos, como regra, não revisará tal decisão. Por outro lado, os tribunais estaduais podem interpretar a Constituição Federal, mas a palavra final sobre a interpretação da interpretação constitucional é reservada para a Suprema Corte dos Estados Unidos. Pollock afirma que a

Constituição dos Estados Unidos, estatutos federais e regulamentos são a lei suprema da terra, e se uma lei estadual, até mesmo, uma constituição estadual, conflitar com a lei federal, a lei do Estado deve ceder (POLLOCK, 1983, p. 709).

Nos Estados Unidos, a proteção de direitos concedida por constituições estaduais varia de um estado para o outro, em alguns casos a proteção da Constituição Federal pode ser mais efetiva, já em outros a tutela de constituições subnacionais pode ser mais detalhada. Pollock ilustra sua teoria de direitos subnacionais afirmando que as constituições estaduais podem suplementar direitos fundamentais tutelados na Constituição Federal (POLLOCK, 1983, p.710).

Por exemplo, se um estudante de Direito de uma universidade dos Estados Unidos decidir exercer sua liberdade de expressão por meio de distribuir panfletos que protestem contra a expansão de aterros sanitários em Nova Jersey, no exercício deste direito, o referido estudante decide visitar faculdades e universidades em todo o estado. Entretanto, uma das faculdades veta a presença do estudante e o acusa de transgressão criminosa; ele é condenado pelo tribunal estadual e consulta um advogado, alegando que sua conduta é protegida por sua liberdade garantida constitucionalmente. Onde o advogado procuraria a definição para tutelar os direitos do seu cliente? (POLLOCK, 1983, p. 709).

Nos Estados Unidos há um crescente avanço de constituições estaduais como fontes de liberdades individuais. Além disso, o professor Ronald Collins, da University law School escreve sobre o direito constitucional estadual e afirma que constituições estaduais são fontes separadas de direitos fundamentais aduzindo que constituições subnacionais podem fornecer maior proteção que a Carta Federal. Tribunais e constituições estaduais são locais adequados para tutelar direitos fundamentais não porque juízes estaduais são mais sensíveis aos direitos fundamentais do que juízes federais, mas porque os tribunais estaduais podem responder prontamente às condições locais (POLLOCK, 1983, p. 710). Para Pollock, “um dos incidentes felizes do sistema federal é que um único estado pode, se seus cidadãos permitirem, servir como um laboratório experimentando resoluções de problemas sociais e econômicos locais sem colocar em risco o resto do país” (POLLOCK, 1983, p. 711).

Entretanto, embora seja perceptível que a Constituição Federal de 1988 tenha, de fato, ampliado o controle abstrato de constitucionalidade e também as competências legislativas concorrentes, como tentativa de balancear e equilibrar a centralização de competências

federais (que sempre foi a tônica do federalismo), esse equilíbrio se deu meramente no âmbito formal, pois na prática e na jurisprudência restritiva do Supremo Tribunal Federal, ainda é possível observar uma federação muito centralizadora. Dessa forma, tem-se bons precedentes sobre as constituições estaduais, teoria da repartição de competências legislativas concorrentes e federalismo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que serão aprofundados no item 3.3 do presente estudo.

O estudo da jurisprudência restritiva do Supremo Tribunal Federal é de primordial importância para as pesquisas que se propõem a investigar temas como federalismo e teoria da repartição de competências legislativas concorrentes, pois a Corte funciona como árbitro, interpretando os limites entre o que a União, os estados e o Distrito Federal podem ou não fazer. Embora seja difícil examinar de forma exata até que ponto a União pode ir para não invadir a competência estadual (e vice-versa) ou mesmo hipóteses de invasão de competências do art. 24, em que a União legisla de forma generalista e os estados de maneira específica, é extremamente difícil conceituar com exatidão esses limites sob pena da declaração de inconstitucionalidade.

Mesmo que neste capítulo se estude de forma crítica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, isso parece ser o que Luís Roberto Barroso chamou de “tratamento cabível” para a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A crítica ou elogio, mas não a indiferença, como se o conhecimento pudesse representar uma opção ideológica ou doutrinária (FERRARI, 2003, p.175).

O espaço constitucional subnacional no Brasil é, infelizmente, pouco estudado, basta fazer uma pesquisa com a população para saber se os cidadãos sabem da existência de constituições estaduais, entretanto, com certeza vão saber que há sim uma Constituição Federal, até mesmo advogados, juizes e promotores, muitas vezes, não conhecem as cartas estaduais. A Constituição Federal tutela direitos fundamentais e possibilita que os estados-membros os regulem de maneira diversa no plano estadual, de forma que eles sejam “laboratórios legislativos” e não máquinas de cópias da legislação federal.

No Brasil há uma cultura constitucional relativa a direitos fundamentais que entende que eles se esgotam no texto da Constituição Federal de 1988; não existe hábito de resolver conflitos com fundamento em constituições estaduais como respostas satisfatórias para questões multiníveis subnacionais, direitos fundamentais com fundamento em Cartas

estaduais. A centralização do federalismo brasileiro é em grande parte atribuída a interpretação que o STF faz relativa aos conflitos de competências federativas que são obrigados a resolver.

3.1. A importância de proteger o consumidor a partir de uma estrutura jurídica estadual complementar à federal

O estudo da constituição estadual está intimamente relacionado à questão do Estado Federal, pois nesta forma de Estado é que se investiga ordens jurídicas estaduais e federais, ambas com fundamento em constituições. Neste capítulo serão apresentados os pontos mais relevantes da importância do estudo de constituições estaduais no federalismo, assim como a investigação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e os parâmetros do condomínio legislativo estabelecidos da Constituição Federal de 1988 para descobrir critérios normativos para que os estados regulamentem direitos do consumidor sem atentar contra o sistema de repartição de competências legislativas.

Os estados-membros podem servir como laboratório legislativo realizando experimentos que podem fornecer insights úteis sobre seus sucessos e fracassos (GOOSSENS, 2013, p.9), “é um dos felizes incidentes do sistema federal que um único estado corajoso possa, se seus cidadãos escolherem, servir como laboratório, experimentando novas experiências sociais e econômicas sem risco para o resto do país. Tradicionalmente, a pesquisa dos estudiosos do Direito Constitucional, no Brasil, concentra-se, principalmente, na Constituição Federal e muitas vezes negligencia a rica fonte de tradição constitucional no nível estadual. No entanto, estados podem servir como laboratórios, produzindo insights úteis nos sucessos e fracassos de seus experimentos.

O federalismo permite que um povo experimente experiências em legislação e administração que não poderiam ser testadas com segurança em um grande país centralizado. Uma comunidade comparativamente pequena como um estado americano facilmente cria e desfaz suas leis, os erros não são sérios, pois logo são corrigidos, outros estados lucram com a experiência de uma lei ou de um método que funcionou bem ou mal em um estado que a experimentou. Dividir um país em várias jurisdições com poderes legislativos próprios garante que eles possam aprender com os sucessos e fracassos de cada um, (GOOSSENS, 2013, p.10), chama isso de “aprendizagem institucional ou federalismo de laboratório”. Na

ADI 5.646, no voto do ministro (FUX, 2019, p.15) explica a expressão “federalismo de laboratório” nos seguintes termos:

Ao invés de assumir os riscos envolvidos nas grandes apostas de reforma global das instituições nacionais, como tem sido feito, talvez seja melhor experimentá-las no plano local de governo. A aplicação de novas ideias ou arranjos políticos em algum estado ou município precursor pode servir como teste. É claro que muitas experiências podem dar errado, mas os riscos para a sociedade são menores do que quando se pretende realizar reformas nacionais, por isso os governos estaduais são chamados de “laboratórios legislativos”. É um dos felizes incidentes do sistema federal, que um único estado possa, se seus cidadãos escolherem servir de laboratório, e tentar experimentos econômicos e sociais sem risco para o resto do país.

A descentralização possibilita a ocorrência simultânea de múltiplos experimentos políticos, a concorrência entre legisladores pode levar à inovação e gerar sistemas institucionais e regras legais aprimoradas, as jurisdições descentralizadas poderiam aprender umas com as outras e o nível federal também poderia aprender beneficemente com os experimentos dos estados-membros (GOOSSENS, 2013, p.20).

Por outro lado, estudo cuidadoso das constituições subnacionais deve começar por um estudo “top-down” de cima para baixo com o objetivo de determinar a quantidade e a qualidade do espaço constitucional subnacional conferido pela Constituição Federal às constituições estaduais. Ele sugere que o espaço Constitucional subnacional seja mais amplo ou mais estreito dependendo da margem de descrição que a Constituição Federal fornece para as unidades componentes adotar (WILLIAMS, 2011, p.30).

Alguns fatores podem contribuir para análise subnacional mais ampla ou mais estreita do espaço constitucional subnacional em um país federal. O espaço constitucional subnacional pode ser semelhante a um acordeão, expandindo-se e contraindo-se ao longo dos anos por meio de mudanças na Constituição Federal ou na interpretação que a Suprema Corte confere ao mesmo. Por exemplo, na Áustria, a Constituição Federal foi alterada em 1999 objetivando permitir que as constituições de Lndnder incluíssem escritórios de auditoria que examinassem a administração financeira dos governos de Land, depois que dúvidas substanciais fossem expressas sobre se tais instituições exerceram o espaço constitucional subnacional atribuído (TARR, 2009, p.91).

Já países como Estados Unidos e Alemanha fornecem um espaço bastante amplo em que as unidades podem exercer competência para adotar suas próprias constituições (suas constituições federais são menos completas). Países como México, África do Sul e Áustria,

por outro lado, fornecem apenas uma faixa relativamente de tal competência constitucional subnacional (suas constituições federais são mais completas). A Índia, com exceção do caso especial da maioria muçulmana de Jammu e Caxemira, não permite nenhum espaço estatal constitucional porque todos os elementos estruturais estão contidos na própria Constituição Federal (TARR, 2009, p.92).

Os países federais agrupam seu espaço constitucional subnacional de maneiras diferentes, de forma que eles possam ter elementos substantivos e procedimentais, ou seja, a Constituição Federal pode não apenas especificar as áreas nas quais as unidades componentes podem exercer suas competências e critério da Constituição, mas também determinar os processos pelos quais essa discricção é exercida (HORTA, 2003, p.77).

Além disso, é claro, essas questões podem ser tratadas na Constituição nacional de maneira simétrica ou assimétrica. Alguns países, como os Estados Unidos, por exemplo, tratam suas unidades componentes de maneira diferente em relação ao seu espaço constitucional subnacional em substantivo e procedimental (WILLIAMS, 2011, p.8). Essas questões referentes ao espaço constitucional subnacional são de natureza legal e requerem um método de policiamento federal para garantir que o espaço constitucional subnacional não seja ultrapassado pelos estados-membros e pelos municípios, e por outro lado não sejam invadidos pela competência da União.

No entanto, se forem consideradas em um país federal as próprias constituições estaduais, isso construiria uma análise de baixo para cima (centro periferia) e partindo desse ponto de vista, a avaliação não seria legal, mas sim uma avaliação das escolhas políticas e de fato feitas por unidade subnacional sobre como e em que medida utilizar seu espaço constitucional subnacional ou competência para a elaboração de constituições. Para o autor, uma de suas primeiras conclusões é de que muitas unidades componentes em países federais não utilizam plenamente o espaço constitucional subnacional que lhes foi atribuído como uma questão de direito sob o comando nacional (WILLIAMS, 2011, p.10).

É importante observar que as constituições subnacionais podem exceder suas competências como também a Constituição Federal pode invadir o espaço constitucional infranacional protegido, nas palavras de (Ronald Watts apud Williams, 2011) as federações variam enormemente no leque de poderes atribuídos a cada ordem de governo, mas comum a

todas elas são a garantia constitucional aos governos subnacionais da não centralização, ou seja, autonomia, em pelo menos alguns campos de jurisdição.

A proteção de direitos constitucionais subnacionais para além das garantias constitucionais federais mínimas é potencialmente muito importante, por exemplo, a Corte Constitucional da África do Sul determinou que as constituições provinciais da África do Sul podem conter garantias de direitos além do catálogo de direitos fundamentais tutelados na Constituição Federal. Alguns novos direitos fundamentais da Constituição estadual do sul do Sudão contêm previsões de direitos das mulheres que não possuem tutela na Carta Federal (WILLIAMS, 2011, p.21) deixando claro que é possível que a legislação estadual implemente novos direitos a par dos existentes na legislação federal, bem como criar novos órgãos de proteção e mecanismos de resolução de potenciais conflitos relevantes no plano regional.

A importância que constituições subnacionais desempenham como ferramentas para complementar ou suplantar direitos que têm fundamento na Constituição Federal. Segundo o autor, uma área de estudo que está crescendo bastante nos Estados Unidos é até que ponto constituições subnacionais são utilizadas nos Estados Unidos como ferramentas ou instrumentos de formulação de políticas para suplementar a legislação ordinária. Por exemplo, depois que a Suprema Corte do México confirmou o estatuto da Cidade do México, legalizando o aborto no primeiro trimestre, muitas das constituições estaduais no México estão sendo alteradas para proibir o aborto (WILLIAMS, 2011, p.22).

Por um lado, na Argentina, a Constituição de Buenos Aires foi alterada para proteger o casamento entre pessoas do mesmo sexo. Já por outro, muitos estados americanos alteraram suas constituições para banir o casamento entre pessoas do mesmo sexo, incluindo a proposição da Califórnia que anulou a decisão da Suprema Corte da Califórnia de que a proibição do casamento entre pessoas do mesmo sexo violava a lei de igualdade da Constituição da Califórnia. Williams afirma que pesquisas constitucionais subnacionais comparativas estão cobrindo tanto aspectos teóricos como também lições práticas de instituições subnacionais, deixando claro que o renascimento da lei constitucional subnacional comparativa não inclui grande parte do foco de constituições subnacionais. O estudo do constitucionalismo subnacional é um importante componente novo e real do direito constitucional comparativo (WILLIAMS, 2011, p. 12).

Em alguns sistemas federais o constitucionalismo subnacional existe, em parte, para fornecer um “cheque em branco” às instituições nacionais. Ao repartir as competências entre poderes federais e subnacionais, espera-se que ambos os níveis de governo tenham incentivos para monitorar os outros com a finalidade de prevenir abusos de um deles, esse era o intuito de Madison para justificar o nascimento do federalismo americano (MARSHFIELD, 2014, p.5).

O equilíbrio buscado pelo federalismo pode falhar caso a União concentre um amplo rol de competências privativas. Dessa forma, é importante descentralizar (tirar do centro), distribuir as competências entre os entes subnacionais com a finalidade de alcançar o equilíbrio buscado pelo federalismo. Alguns sistemas descentralizam o poder político para promover a autogovernança das comunidades subnacionais. Nesses sistemas, existe um governo subnacional, em parte, para garantir que as comunidades subnacionais possam exercer autodeterminação política (MARSHFIELD, 2014, p.6).

A legislação de proteção ao consumidor tem proliferado nos Estados Unidos nas últimas décadas. No início da década de 1960, anunciava o alvorecer dessa proliferação, pois um descontentamento geral com a capacidade das forças do mercado, a Federal Trade Commission (FTC) e a common law, estatal para proteger os consumidores, alimentaram importantes reações legislativas. De fato, as legislaturas estaduais responderam a essas críticas formulando e promulgando uma coleção diversificada de leis, muitas vezes referidas como Atos de Proteção ao Consumidor (CPAs) estaduais. O propósito original desses CPAs de estado era suplementar a proteção federal de proteger consumidores de atos ou práticas injustas ou enganosas, e cada estado tinha sua própria versão de CPA (WRIGHT, MASON, 2011).

No entanto, apesar do aumento meteórico das leis de defesa do consumidor, seu efeito sobre o bem-estar geral do consumidor permanece incerto, pois a legislação de defesa do consumidor pode servir a importantes funções econômicas, potencialmente corrigindo falhas de mercado e assimetrias informacionais. No entanto, essa legislação também pode gerar um excesso de dissuasão, uma vez que a responsabilidade expandida aumenta os custos marginais das empresas, resultando em preços de mercados mais altos e, de outra forma, impedindo a conduta pró-competitiva. Evidências empíricas indicam que os legisladores muitas vezes não levam em conta os custos sérios - tanto intencionais quanto não intencionais repassados (pelo

menos em parte) aos consumidores, como resultando da expansão da legislação de proteção ao consumidor (WILLIAMS, 2011, p.20).

Os CPAs estaduais fornecem uma oportunidade valiosa para observar o federalismo competitivo em ação, pois implicam desafios importantes associados à regulamentação concorrente. O potencial do federalismo competitivo para melhorar os resultados dos consumidores, melhorando a lei estadual, surge porque cada estado tem seu próprio CPA. O federalismo competitivo reflete a noção de que os princípios do mercado podem ser traduzidos e levar à eficiência dentro da tomada de decisão legislativa. De fato, a competição jurisdicional pode desempenhar um papel significativo na disciplina das instituições reguladoras, mitigando, assim, os efeitos potencialmente adversos do bem-estar do consumidor decorrentes do excesso de regulamentação (WRIGHT e MASON, 2011).

No entanto, os benefícios do federalismo competitivo não são obtidos sob todas as circunstâncias e podem ser criticamente limitados quando existem regimes federais abrangentes e quando a concorrência jurisdicional é restrita. A realização ou não dos efeitos benéficos para o bem-estar da competição jurisdicional depende, principalmente, dos custos da empresa de sair da jurisdição. A saída é a maneira mais direta pela qual as empresas podem disciplinar decisões legislativas dispendiosas, impedindo ou forçando a revogação de uma imposição insuficiente de impostos e regulamentações (WILLIAMS, 2011, p.23).

Dessa forma, ao permitir que as empresas evitem as consequências das decisões legislativas, a saída impõe restrições aos legisladores, forçando-os a internalizar os custos de suas decisões e levando a mais eficiência as responsabilidades pelo cumprimento da lei de proteção ao consumidor (WRIGHT e MASON, 2011, p.70).

O constitucionalismo subnacional pode ser amplamente definido como as regras institucionais e práticas que definem e garantem a autoridade das unidades subnacionais dentro de um sistema federal de governança. Como uma interação da tentativa do federalismo de reconciliar a unidade nacional com os governos subnacionais e teoria do federalismo busca preencher duas funções que estão interligadas e igualmente essenciais.

Primeiro, o constitucionalismo subnacional permite que as unidades subnacionais exerçam sua independência do governo nacional na estruturação e/ou limitação do poder político a eles conferido sob a Constituição Federal. Em segundo lugar, o constitucionalismo subnacional aumenta a capacidade da unidade subnacional de proteger direitos e liberdades

individuais, isto é especialmente verdadeiro quando instrumentos de proteção de direitos subnacionais fazem mais do que espelhar garantias fundamentais (LAWRENCE, 2011, p.6).

No entanto, a promessa e o poder do constitucionalismo subnacional na garantia de direitos fundamentais no nível subnacional dependem diretamente da estrutura do sistema judicial encarregada de sua implementação no pacto federal. Com efeito, enquanto um sistema judicial dividido serve como cenário ideal para o florescimento e proteção de direitos subnacionais, uma estrutura unificada prejudica seriamente a garantia de ordenar direitos e liberdades. Um sistema judicial nacional unificado não é, contudo, uma solução intransponível e obstáculo à preservação do caráter distintivo subnacional, as ambiguidades decorrentes da interpretação federal de documentos constitucionais subnacionais pode, em certas circunstâncias, permitir que tal distinção seja mantida (LAWRENCE, 2011, p.7).

A experiência do Canadá - Quebec com o constitucionalismo subnacional fornece um site frutífero para testar a validade dessa hipótese. Embora a estrutura do sistema judicial do Canadá seja de fato unificada, a província de Quebec fez um ótimo uso de sua legislação constitucional subnacional através da promulgação do Código Civil de Quebec e da Carta de Quebec de Direitos Humanos e das Liberdades, esta última é especialmente pertinente em sua proteção de direitos e liberdades, muitas das quais diferem da Carta Federal Canadense de Direitos e Liberdades. Por exemplo, enquanto os tribunais provinciais afirmaram a proteção dos direitos religiosos e dimensões institucionais da liberdade sob ambos os documentos, o Supremo Tribunal do Canadá abraçou uma interpretação similar da liberdade religiosa que aparentemente nega a antiga existência continuada. Isto sugeriria que a interação de Quebec dos direitos subnacionais à proteção não é páreo para o quadro federal nacional (LAWRENCE, 2011, p.8).

O estudo do federalismo canadense pode ser ainda mais aprimorado considerando a teoria do constitucionalismo subnacional (pode-se importar esse exemplo para o estudo do federalismo brasileiro). Originalmente desenvolvido no estudo do federalismo americano, este último é visto como característica dos sistemas federais em que a Constituição nacional (federal) é deliberadamente incompleta, assim, os documentos constitucionais subnacionais possuem a função de preencher lacunas dentro dos parâmetros de sua respectiva jurisdição. O constitucionalismo subnacional é melhor entendido como uma série de regras (formais e informais) que protege e define a autoridade das unidades subnacionais dentro de um sistema

federal para exercerem algum grau de independência na estruturação ou na limitação do poder político que lhes é reservado (WILLIAMS, 2011, p.25).

O constitucionalismo subnacional, portanto, reconhece o papel significativo das unidades subnacionais na “autogovernança coletiva” de uma nação. A existência institucional do constitucionalismo subnacional dentro de um sistema federal pode ser circunscrita pela interação de múltiplos parâmetros sobrepostos, para (MARSHFIELD, 2014, p.15) quatro parâmetros são identificados: o primeiro, as unidades subnacionais devem ser dotadas de um grau de independência e determinar alguns conteúdos fundamentais da organização política, incluindo a estrutura de governo e a proteção dos direitos individuais.

O segundo, e como consequência natural a incompletude da Constituição Federal, o constitucionalismo subnacional exige a existência de ou a capacidade das unidades subnacionais de promulgar um documento constitucional adequado às suas esferas de jurisdições definidas, pois as constituições subnacionais tipicamente fornecem a política estruturada organizativa da unidade subnacional relevante, moldada por fatores políticos, econômicos e sociais. O terceiro e quarto parâmetros são, além disso, ancorados no caráter distintivo dos documentos constitucionais subnacionais. Respectivamente, esses parâmetros exigem que as constituições subnacionais sejam insubstituíveis e supremas (MARSHFIELD, 2014, p.16).

Alguns estudos desenvolvidos por (LAWRENCE, 2011, p.6) sobre a avaliação da aplicação do constitucionalismo subnacional à federação canadense pode levar à conclusão de que essa teoria não é explicitamente adequada no modelo canadense. Por outro lado, no Canadá, a noção de constitucionalismo provincial é praticamente inexistente.

Aderindo à tradição britânica de constituições não escritas, o Canadá possui prática constitucional centrada no governo federal. No Canadá, a exaustividade da Constituição Federal favorece a percepção de que o constitucionalismo subnacional canadense e o espaço constitucional subnacional são limitados e o potencial de autodeterminação é escasso. Na verdade, o constitucionalismo subnacional depende da quantidade de espaço disponível para atores subnacionais dentro da faixa de escolhas constitucionais permissíveis e restringidas pela Constituição Federal (LAWRENCE, 2011, p.10).

A proteção federal de direitos fundamentais através de documentos federais pode ser limitada e em questões que o direito federal não protege o direito subnacional pode ser um

instrumento relevante e útil para preencher lacunas. Além disso, pode existir uma duplicação de garantias de direitos consagrados em ambos os documentos (nacional e subnacional), no qual a autonomia subnacional é reforçada através da proteção simultânea de direitos e liberdades (LAWRENCE, 2011, p.11).

3.2. Normas relativas ao direito do consumidor nas constituições estaduais

O estudo de constituições estaduais é uma questão altamente significativa para o funcionamento do Estado federal, a regra pela qual as constituições subnacionais precisam estar em conformidade com a Constituição Federal é um dos elementos básicos do princípio da supremacia federal e baseia-se em três suposições.

Em primeiro lugar, uma Constituição Federal é um ato feito no mais alto nível da hierarquia governamental e tem força legal suprema em uma federação, razão pela qual as constituições estaduais devem obedecer a ela. Em segundo lugar, a Constituição Federal precede as constituições estaduais no tempo e na sequência lógica, portanto, uma constituição subnacional com respeito à Constituição Federal não é simplesmente uma *lex inferior*, mas como regra também é uma *lex posterior*. Por essa razão, é importante que a Constituição Federal tenha precedência sobre as constituições estaduais, uma vez que uma constituição estadual teria o poder de emendá-la (LAWRENCE, 2011, p.15).

Parte da doutrina entende que em regra a supremacia das leis federais sobre a constituição subnacional reduz significativamente o grau de aplicação do princípio federal. É quase impossível evitá-lo nas federações em que a Constituição Federal concede grandes liberdades aos estados quando se trata de criar suas próprias ordens constitucionais (LAWRENCE, 2011, p.16). Como dito anteriormente, existem dois tipos de leis nos sistemas legais das federações - leis federais e leis estaduais, e, portanto, a função básica do judiciário constitucional, função da revisão judicial (constitucional) das leis nas federações tem dois aspectos (WILLIAMS, 2011, p.13).

O primeiro aspecto da revisão judicial das leis é colocar as leis do estado em teste de constitucionalidade e legalidade, essas leis precisam estar de acordo com a Constituição Federal e leis federais e com uma constituição estadual. A teoria clássica do federalismo, portanto, apoia a perspectiva de que uma federação precisa de um árbitro na forma de judiciário, cuja tarefa é proteger a Constituição Federal tanto de decretos federais quanto estaduais. A revisão judicial de leis federais busca seus fundamentos teóricos na ideia de uma

“Constituição restritiva”, pois a Constituição estabelece limites dentro dos quais o judiciário precisa observar (LAWRENCE, 2011, p.20).

3.2.1. Estados que repetem o texto da Constituição Federal

Desde a Constituição Federal de 1946 (em seu artigo 18) começou-se a controlar a autonomia constitucional dos estados-membros e a eles destinam-se todos os poderes que não lhes sejam proibidos pela Carta Magna. A função do constituinte estadual se acaba, muitas vezes, na criação de normas de repetição, pelas quais realiza o deslocamento da Constituição Federal para a constituição do estado (JONH, 2015, p. 5). Nesse contexto, Horta aduz nos seguintes termos:

As normas de reprodução refletem a expansividade do modelo federal, que atraiu para seu campo matéria anteriormente entregue à revelação originária do controle estadual. A tarefa do constituinte limita-se a inserir aquelas normas no ordenamento constitucional do Estado, por um processo de transplantação. A norma de reprodução não é, para os fins da autonomia do estado-membro, simples norma de imitação, frequentemente encontrada na elaboração constitucional. As normas de imitação exprimem a cópia de técnicas ou de institutos, por influência de sugestão exercida pelo modelo superior. A dosagem das normas que vão ser reproduzidas pela Constituição do Estado constitui aspecto de fundamental importância na organização federativa. As normas centrais que partem da Constituição Federal, não podem absorver o terreno da auto-organização do estado-membro e devem coexistir com as normas constitucionais autônomas de auto-organização (HORTA, 2003, p. 73).

A Constituição do Estado do Acre em seu artigo 11 dispõe que compete ao estado e à União estatuírem sobre os assuntos dispostos na Constituição Federal e que não havendo lei federal sobre tais matérias, o estado atuará a competência legislativa para cuidar das suas singularidades. Observa-se, assim, que o artigo 11 da Constituição do Estado do Acre repete o artigo 24 caput e § 3º, da Carta Maior. Fica nítido que se trata de competência legislativa concorrente entre União e estados legislarem sobre o direito do consumidor, assim como, na falta de lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão competência legislativa subsidiária, suprimindo a ausência da referida lei. O artigo 12 da Constituição do Estado do Acre declara a mesma redação do artigo 5º XXXII da CF, que dispõe “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor” (ACRE, 1989, p. 4).

O artigo art. 12, inciso II, E, H da Carta do Maranhão repete o texto do artigo 24, V, da CF, afirmando que “Compete à União e aos estados legislarem, concorrentemente, sobre produção e consumo”. O artigo 74 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro também reproduz o artigo 24, V, da Carta Magna (MARANHÃO, 1989, p.3).

O artigo 13, V da Constituição do Estado do Paraná, afirma que compete ao estado, concorrentemente com a União, legislar sobre produção e consumo repetindo o artigo 24, V,

da Constituição Federal. O artigo 13, VIII, da Carta do Estado do Paraná, relata que é responsabilidade do estado, juntamente com a União, a responsabilidade por dano ao consumidor copiando o artigo 24, VIII da CF (PARANÁ, 1989, p.3).

Nesse sentido, o artigo 20 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte repete o artigo 24, incisos V e VIII, da Carta de Outubro, aduzindo que cabe ao estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: produção e consumo, responsabilidade por dano ao consumidor (RIO GRANDE DO NORTE, 1989, p.6).

Observa-se também o artigo 12 da Constituição do Estado da Bahia copia o texto do artigo 24, VIII da CF dispondo: incumbe ao estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: dano ao direito do consumidor (BAHIA, 1989, p. 4).

O artigo 18, V e VIII, da Carta estadual do Pará reproduz o artigo 24, V da Carta Magna aduzindo: “Compete ao estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: V - produção e consumo”. O artigo 174 da Constituição do Estado de Roraima repete o texto dos artigos 170, V, e 5º, XXXII da CF, no qual afirma: “O estado promoverá, na forma dos artigos 5º, inciso XXXII, e 170, inciso V, da Constituição Federal, a defesa do consumidor, de modo a garantir-lhe a saúde, a segurança e a defesa de seus interesses econômicos” (PARÁ, 1989, p. 6; RORAIMA, 1991, p. 42).

A Lei Orgânica do Distrito Federal em seu artigo 17, V e VIII, repete o artigo 24, V e VIII da Carta Maior, afirmando que “Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre: V – produção e consumo; VIII – responsabilidade por danos ao consumidor” (DISTRITO FEDERAL, 1993, p. 6).

A Carta do Estado do Mato Grosso do Sul em seu artigo 246 reproduz o artigo 5º, XXXII da CF, no qual afirma que cabe ao estado a defesa ao consumidor (MATO GROSSO DO SUL, 1989, p. 71).

Percebe-se que a Constituição do Estado do Amapá, em seu artigo 12, incisos V e VIII, e a Carta do Estado de Sergipe em seu artigo 9º, V e XV, afirmam, respectivamente: Compete ao estado legislar sobre: V - produção e consumo; VIII - responsabilidade por danos ao consumidor. Repetindo, dessa forma, o texto do artigo 24, V e VIII da CF (AMAPÁ, 1991, p. 4; SERGIPE, 1989, p. 29).

A Carta do Estado do Ceará em seu artigo 16, V e VIII, transmite o texto do artigo 24, V e VIII da CF, o qual dispõe: “O estado legislará concorrentemente sobre responsabilidade por dano ao consumidor”. Ademais, fica perceptível que quando se trata de tutela ao direito consumerista tem-se uma atuação conjunta dos entes federados (União,

estados e Distrito Federal) relativos a uma única matéria, ou seja, uma competência concorrente (CEARÁ, 1989, p. 4).

A Constituição do Estado da Paraíba, em seu artigo 7º, § 2º, V e VIII, afirma que cabe ao estado legislar privativa e concorrentemente com a União sobre produção e consumo e também responsabilidade por dano ao consumidor, repetindo o texto legal do artigo 24, V e VIII da CF (PARAÍBA, 1989, p. 17).

3.2.2. Estados que vão além da Constituição Federal

A Constituição do Estado do Piauí é uma das mais detalhadas e protetivas ao direito do consumidor, mais específica sobre essa matéria se comparada, por exemplo, com a Constituição do Estado do Paraná (que é uma das cartas estaduais mais carentes de tutela ao consumidor). Logo, fica perceptível que o cidadão do Piauí tem mais proteção a esse direito do que as pessoas que habitam no Estado do Paraná, para fundamentar isso, 13 artigos da Constituição do Piauí tratam sobre a proteção consumerista, dentre eles, os artigos 6º, 7º, 14, 144, 148, 166 e 226, enquanto na Constituição do Estado do Paraná, apenas, três artigos dispõem sobre a proteção ao consumo, como, por exemplo os artigos 12, VIII, 120, X e 145.

A Carta do Estado do Piauí em seu artigo 7º, II, afirma que o estado deve proteger o consumidor criando organismos para a sua defesa no âmbito dos três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). No artigo 6º aduz que todos os consumidores têm o direito de ter conhecimento de informações sobre o seu respeito constante em registros públicos e particulares. O artigo 14 diz ainda que cabe ao estado a responsabilização por dano ao consumidor. No artigo 144, VIII, afirma que é função institucional do Ministério Público participar de organismos estatais de defesa do consumidor. O artigo 148 complementa que a defesa do consumidor é realizada pelo Ministério Público através do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor, cabendo à lei complementar dispor sobre o funcionamento desse programa. O artigo 166, § 4º, diz que a lei deverá informar aos consumidores sobre os impostos que incidem sobre serviços e mercadorias. O artigo 226, § 1º, institui a obrigatoriedade dos alunos das escolas públicas e das particulares apresentarem sobre o direito do consumidor (PIAUI, 1989.p.3).

Ademais, foi promulgada a Lei Ordinária 20 de 2012 no Estado do Piauí que obriga as instituições financeiras localizadas nesse estado a informar ao consumidor sobre o desconto na antecipação do pagamento de dívidas. De acordo com a referida lei, ficam as instituições financeiras e demais estabelecimentos que operem com financiamento crediário, bancário e

empréstimos localizados no Estado do Piauí, obrigadas a fixar no interior de seus estabelecimentos, placa ou cartaz informativo sobre o direito do consumidor que antecipar o seu débito, e de ter redução proporcional nos seus juros.

Concernente, ainda, ao Estado do Piauí, foi promulgada em 2004 a Lei Complementar nº 36 que dispõe sobre o Sistema Estadual de Defesa do Consumidor - SEDC e torna a atividade de proteção comunitária DECOM em um programa de proteção e defesa do consumidor do Ministério Público do Estado do Piauí (PROCON-MPPI) mudando os artigos 7º, inciso I, 53, 54 e 88 da Lei Complementar Estadual 12.193 que indica normas gerais no exercício do poder de polícia e de incidência de penalidades administrativas previstas. Nesse sentido, aduz o artigo 1º da Lei Complementar nº 36:

Fica, na forma desta Lei, transformado o Serviço de Defesa Comunitária – DECOM/MP, em Programa de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério Público do Estado do Piauí – PROCON/MP-PI, órgão integrante do Ministério Público do Estado do Piauí, nos termos previstos no art. 148, § 2º, da Constituição do Estado do Piauí e no art. 54 e seu parágrafo único, da Lei Complementar Estadual 12/03, de 18 de dezembro de 1993, para fins de aplicação das normas estabelecidas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor – e na legislação correlata às relações de consumo (PIAÚÍ, 2004, p. 1).

A Constituição do Estado de Rondônia em seu artigo 8º, VIII afirma que compete ao estado proteger o consumidor contra danos causados a ele. No artigo 129, III aduz que cabe ao estado instaurar impostos em relação às operações de bens e serviços relativos aos consumidores que habitam nesse estado. O artigo 152 relata que a lei complementar irá dispor sobre a ação do estado na defesa dos direitos do consumidor (RONDÔNIA, 1989, p. 2).

O Projeto de Lei nº 365/16, do Estado de Rondônia, de autoria do deputado Ezequiel Júnior (PSDC), dispõe sobre a informação ao consumidor do direito de saldar, antecipadamente, seus débitos e obter redução de juros e demais acréscimos. Pelo projeto aprovado, todo estabelecimento que operar com financiamento, crediário, empréstimos ou demais operações deverá manter cartazes fixados permanentemente, informando o direito em antecipar pagamento de dívida com redução proporcional de juros. O cartaz fixado no estabelecimento deve conter que “nos termos do § 2º, do artigo 52, do Código de Defesa do Consumidor (CDC), fica assegurado ao consumidor que efetuar a liquidação antecipada do débito, total ou parcialmente, a redução proporcional dos juros e demais acréscimos” (CDC, 1990, p. 809)

A Constituição do Estado do Mato Grosso em seu artigo 10, XX, afirma que o Habeas Data poderá ser impetrado em face de registro de dados ou cadastro de entidades particulares e públicas junto ao público de consumidores. O artigo 83, III, do mesmo diploma normativo, aduz que a Coordenadoria de Perícias e Identificações tem a função de coordenar as ações

públicas civis para a defesa do consumidor. O artigo 118, II, assegura que a Defensoria Pública deve orientar os consumidores, uma vez que compete a ela a sua defesa. O artigo 153, IV, diz que em relação aos serviços disponibilizados ao consumidor final localizado em outro estado irá adotar a alíquota interestadual. O artigo 181, V afirma que compete a Lei Orgânica Municipal traçar a direção para a elaboração de sistema municipal de defesa ao consumidor (MATO GROSSO, 1989, p. 19)

O artigo 338, § 5º da Carta do Estado do Mato Grosso tutela que as feiras livres de vendas diretas de produtos ao consumidor serão isentas de tributos. O artigo 343 do referido diploma legal afirma que o estado, por meio de um órgão especial, fiscalizará a produção de agrotóxico e biocidas com o objetivo de tutelar o consumidor. O artigo 13 aduz, ainda, que cabe ao estado dispor sobre o funcionamento do Sistema Estadual de Defesa do Consumidor (MATO GROSSO, 1989, p. 21).

Percebe-se que no Estado do Mato Grosso foi instituída pelo deputado Romoaldo Júnior a Lei nº10.392, de 2016 que estabelece normas para exposição de preços ao consumidor de produtos alimentícios, de limpeza e de bazar nas prateleiras dos estabelecimentos comerciais. Nesse sentido, aduz a referida lei:

Art. 1º Os estabelecimentos comerciais, no âmbito do Estado de Mato Grosso, deverão afixar, de maneira bem visível, nas prateleiras ou nas gôndolas, por tipo de embalagem, etiqueta contendo, além do valor do produto, o valor referente à unidade básica, tais como: quilo, litro, metro ou unidade, em todos os produtos alimentícios, de limpeza e de bazar. Parágrafo único: as micro e pequenas empresas enquadradas no Simples Nacional, conforme faturamento disposto no anexo I da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, ficam dispensadas do disposto no caput deste artigo. Art. 2º: os estabelecimentos que comercializam os produtos constantes no art. 1º terão 180 (cento e oitenta) dias, a partir da publicação desta Lei, para se adequarem a ela. Art. 3º: o descumprimento desta Lei acarretará ao infrator as sanções previstas no Capítulo VII do Título I da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Lei nº 10.392 de 2016).

Embora o artigo 12, VIII, da Constituição do Estado do Paraná repita o artigo 24, VIII da CF, nos artigos 120, X e 145 da referida Carta estadual tutela a produção de consumo “a mais” do que trata a Constituição Federal. No artigo 120, X, a Carta estadual do Paraná afirma que cabe ao Ministério Público participar de entidades estatais de defesa do consumidor. O artigo 145 aduz que compete ao estado, com a União, os municípios e a sociedade, efetivar a defesa dos direitos dos consumidores, por meio da conscientização e da responsabilização por danos a eles causados (PARANÁ, 1989, p. 38).

Além disso, foi promulgada a Lei nº 18.451, no Estado do Paraná, estatuindo o programa de estímulo à cidadania fiscal do Paraná e o reconhecimento de outras medidas, tais como, estimular os compradores de produtos e serviços de transporte a requerer do fornecedor

a concessão da nota fiscal. O artigo 2º da referida lei também estabelece a obrigatoriedade da pessoa natural ou jurídica que ao receber mercadoria, bens ou serviços de transporte interestadual será obrigatoriamente contribuinte do ICMS.

O artigo 121, II, da Constituição estadual de Minas Gerais, afirma que cabe ao Ministério Público defender o direito do consumidor. O artigo 125, IV, relata ainda que é uma opção do procurador geral de justiça a iniciativa de lei complementar que trate sobre a permanência de curadorias especializadas na proteção ao direito do consumidor. O artigo 146, VI, orienta que às operações que dispõem sobre bens e serviços disponibilizados ao consumidor final de outro estado será aplicada a alíquota interestadual. O mesmo artigo 146, D, aduz que o encargo financeiro da operação de venda a prazo será suportado pelo consumidor final. O artigo 261, IV, indica que o estado irá estimular o desenvolvimento econômico e executará o plano mineiro de desenvolvimento integrado com a finalidade da expansão do mercado consumerista (MINAS GERAIS, 1989, p. 72).

O artigo 233 da Constituição do Estado de Minas Gerais afirma que o estado será responsável pela defesa dos direitos do consumidor, educação para o consumo e estímulo de associações voltadas a esse fim, no parágrafo 3º do mesmo artigo declara que o poder público manterá órgão especializado na defesa do consumidor. O artigo 261 do mesmo diploma legal aduz que é uma opção dos cidadãos e uma obrigação para o servidor público representar o Ministério Público contra ato que seja contrário aos direitos dos consumidores. O artigo 14 da referida Carta afirma que cabe à Procuradoria Geral de Justiça atividades do Programa Estadual de Proteção ao Consumidor. O artigo 18, § 6º, assinala que compete ao estado disciplinar leis que protejam os direitos dos consumidores sobre o controle de qualidade dos bens, alimentos e serviços comercializados no estado (MINAS GERAIS, 1989, p. 112).

Foi promulgada a Lei Complementar nº 144, de 2017, no Estado de Minas Gerais, que altera a Lei complementar nº 66, de 2003, que cria o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor - FEPDC e o Conselho Gestor do Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei Complementar nº 144). Nesse contexto, afirma o artigo 1º da Lei Complementar nº 144:

Art. 1º – Ficam criados, na estrutura organizacional do Ministério Público, o Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – FEPDC –, previsto na Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, com o objetivo de financiar ações para o cumprimento da política estadual de relações de consumo, de forma a prevenir e reparar danos causados ao consumidor, e o Conselho Gestor do Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, com o objetivo de atuar como gestor do FEPDC.

Embora a Constituição do Estado do Acre em seu artigo 11 repita o texto do artigo 24, § 3º da Constituição Federal, conforme acima foi relatado, em contrapartida, no ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), em seu artigo 25, concebeu a Comissão Estadual de Proteção ao Consumidor - CEPC, a qual é uma entidade ligada à Procuradoria Geral do Estado, a incumbência de proteger o consumidor do Acre (ACRE, 1989, p. 104).

Apesar do artigo 7º, § 2º, da Constituição do Estado da Paraíba repetir o texto legal do artigo 24 da Carta Maior, o artigo 131, II, da Carta do referido estado indica que compete ao Ministério Público examinar sobre a participação em organismos estatais de defesa do consumidor. No artigo 159, VII e VIII do mesmo diploma legal, aduz que cabe ao estado instaurar tributos sobre as operações que forneçam bens e serviços ao consumidor final que esteja em outro estado. Afirma também que os procedimentos que destinem bens e serviços a contribuinte do imposto, que seja ao mesmo tempo consumidor final localizado no estado da Paraíba, este terá de pagar o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e interestadual (PARAÍBA, 1989, p. 74).

O artigo 161 da Carta estadual da Paraíba aduz que cabe à lei estabelecer os meios para que os consumidores sejam informados sobre os impostos que incidem em mercadorias e serviços. O artigo 13 do referido diploma legal orienta que o estado proporcionará a defesa do consumidor com a participação conjunta de segmentos da sociedade civil no prazo de 120 dias da promulgação da Constituição estadual. O artigo 27 afirma que o Procon está ligado à Defensoria Pública do Estado da Paraíba. No artigo 43, tutela que o pagamento dos servidores públicos terá como base um índice geral não inferior à variação do índice de preços ao consumidor - IPC (PARAÍBA, 1989, p. 88).

A Lei Ordinária nº 126, de 2015, do Estado da Paraíba, criou o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério Público do Estado da Paraíba, MP-Procon, dispondo sobre normas gerais do poder de polícia e de prática de punições administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 1990. O órgão MP-Procon tem responsabilidade e jurisdição em todo o estado da Paraíba, tendo atribuição para elaborar, aplicar, organizar e executar a Política Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor. Detém também a função de obter, examinar e processar informações apresentadas por instituições de pessoas jurídicas de direito público ou privado e por consumidores individuais. Busca fomentar a formação de órgãos públicos municipais de defesa do consumidor e por fim inspecionar as relações de consumo aplicando penalidades do CDC.

É importante ressaltar que a Lei Ordinária do Estado da Paraíba nº 10.953, de 2017, dispõe acerca da necessidade de autorização de acesso de clientes e usuários aos lugares em

que são feitos e processados os alimentos para a utilização e a venda em locais, como bares. A referida lei afirma que é obrigatório os bares, restaurantes e hotéis fixarem um aviso em seus estabelecimentos informando que os clientes estão autorizados a entrar para conhecer a cozinha e o lugar em que os alimentos são guardados.

Observa-se que a Constituição do Estado de Alagoas, em seu artigo 149, III, dispõe que compete ao Ministério Público dispor sobre a atividade em entidades do estado a proteção ao consumidor (ACRE, 1989, p. 71).

A Carta do Estado do Amapá em seus artigos 245, 246, 247, 248 e 249, tutela o direito consumerista. O artigo 245 aduz que o ente estatal tem competência na proteção do consumidor propiciando-lhe segurança, saúde e defesa de seus interesses. O artigo 246 alega que a política de consumo será tutelada e efetivada pelo poder público, com desempenho dos empresários e do poder público, assim como as outras áreas da economia. O artigo 247 relata os princípios norteadores da política econômica do consumo, dentre eles: o estímulo às cooperativas, criação do sistema estadual de defesa ao consumidor, instrumentos que proporcionem o direito à informação do consumidor, diretrizes ao consumidor com base na lei. O artigo 248 afirma que compete aos estados e aos municípios acautelar a qualidade dos produtos acessíveis à população através de controle de estabelecimentos comerciais e industriais (AMAPÁ, 1991, p. 64).

A Constituição do Estado do Maranhão, em seu artigo 98, III, aponta que cabe ao Ministério Público realizar a defesa ao consumidor. A Carta do Estado do Mato Grosso do Sul, em seu artigo 247 dispõe sobre proteção do consumidor, afirma que o consumo será efetivado pelo Poder Público, com atuação de empresários e de trabalhadores e de consumidores com a finalidade de instalar sistema estadual de tutela consumerista, estimular as cooperativas ou outras maneiras de consumo, elaborar estudos econômicos de mercados consumidores, disponibilizar maneiras para propiciar ao consumidor ter alcance ao direito de informação, segurança e saúde, fomentar o pensamento político para a defesa das ambições do consumidor. Nesse sentido, oportunizar o consumidor o acesso à informação, proteção da vida, saúde e segurança são considerados direitos básicos do consumidor insculpidos no artigo 6º, I e III, do CDC (MARANHÃO, 1989, p. 35; MATO GROSSO DO SUL, 1989, p. 71).

A Carta do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo 63, declara que concerne ao estado defender os direitos dos consumidores, através de: formação de entidades de defesa do consumidor, desmotivar à propaganda enganosa o atraso na entrega de produtos e abuso no estabelecimento de preços. Visa também estimular o compromisso das empresas comerciais, industriais, e de prestação de serviços pela garantia dos produtos que comercializam,

comprometimento dos administradores de sistemas de consórcio pela inobservância dos prazos de entrega de mercadoria. Obrigatoriedade de aviso nas embalagens de forma clara ao consumidor, sobre a constituição do produto, data de fabricação e prazo de validade. Objetiva também amparo jurídico integral e gratuito ao consumidor, comportamento do estado intervir no abastecimento e guarda de estoques. É necessário ressaltar que o CDC em seu artigo 6º, IV, tutela a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, sendo considerado como um direito básico do consumidor (RIO DE JANEIRO, 1989, p. 8).

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu artigo 266, relata que cabe ao estado propiciar a tutela ao consumidor de forma a acautelar a segurança e a saúde, podendo quando necessário o estado interferir na economia para garantir o equilíbrio entre produção e consumo. O artigo 267, do mesmo diploma legal, assegura que a política de consumo será organizada pelo Poder Público, com a atuação das entidades figurativas do consumidor, empresários e trabalhadores com os seguintes objetivos: criar sistema estadual de tutela ao consumidor, incentivar as cooperativas e outras maneiras de consumidores, formular conhecimentos econômicos e sociais de mercados consumidores, com objetivo de organização e guias de consumo aptos a assegurar seu crescimento, oferecer atendimento e orientação ao consumidor por meio de entidade especializada, assim como incentivo ao consumo sustentável (RIO GRANDE DO SUL, 1989, p. 72).

É interessante compreender que a Carta do Estado do Amazonas tutela em seu artigo 9º, que o estado e o município devem proteger o consumidor proporcionando a sua defesa através de: assistência jurídica integral e gratuita ao consumidor, leis sancionatórias a propagandas enganosas, ao atraso na entrega de mercadorias e na fixação de preços, obrigação pela proteção de produtos comercializados. Deve-se prezar pela preservação de entidades para defesa do consumidor no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo (AMAZONAS, 1989, p. 3).

Concernente ao Poder Legislativo, a tutela será realizada pela Comissão Técnica Permanente Específica, pelos seguintes métodos: prestação aos consumidores de informações sobre os seus direitos e garantias, verificação de denúncias apontadas por entidades representativas de pessoas jurídicas de direito público ou privado, inspecionar o cumprimento da legislação aplicável ao consumo aplicando as sanções administrativas em lei, efetuar audiências conciliatórias, introduzir parcerias com órgão de defesa do consumidor do Poder Executivo e de organizações não-governamentais (AMAZONAS, 1989, p.3).

A Carta do Estado do Pará, em seu artigo 294, afirma que o estado possibilitará a defesa do consumidor adotando os seguintes meios: política governamental de defesa dos

interesses e direitos dos usuários finais de bens e serviços, especialmente, os de baixa renda, legislação suplementar, concorrente ou específica sobre a matéria, assistência judiciária ao consumidor carente através da Defensoria Pública e atendimento, conciliação do consumidor, através de órgãos especializados (PARÁ, 1989, p. 125).

Embora a Constituição do Estado de Roraima, em seu artigo 174 caput, repita o texto dos artigos 170, V e 5º, XXXII da CF, no seu artigo 174, parágrafo único, vai além do que assegura a Carta de outubro. O referido diploma normativo dispõe que o estado criará e conservará o Conselho Estadual de Defesa do Consumidor, o qual será constituído por membros dos poderes Legislativo, Executivo, pelo Ministério Público e pela sociedade civil organizada com atuação na respectiva área (RORAIMA, 1991, p. 35).

A Carta do Estado de Santa Catarina, em seu artigo 150, orienta que compete ao estado tutelar o direito do consumidor e a política estadual de defesa do consumidor levando em consideração a necessidade de: proporcionar os interesses e direitos dos destinatários e usuários finais de bens e serviços, criar programas de atendimento, educação e informação do consumidor, medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços, articulação com as ações federais e municipais na área (SANTA CATARINA, 1989, p. 105).

Na Lei Orgânica do Distrito Federal, em seus artigos 263 ao 266, tutelam o direito do consumidor. Nesse sentido, o artigo 263 relata que compete ao poder público assegurar a defesa do consumidor através de: adoção de política governamental própria, pesquisa, informação de dados de consumo, com fabricantes, fornecedores e consumidores; por meio de órgãos competentes; proteção contra publicidade enganosa; controle de qualidade de bens e serviços; fiscalização de preços e medidas; esclarecimento ao consumidor acerca do preço máximo de venda de bens e serviços (DISTRITO FEDERAL, 1993, p. 93).

Nessa perspectiva, o artigo 264, da Lei Orgânica do Distrito Federal, declara que o Poder Público adotará medidas necessárias à defesa, promoção e divulgação dos direitos do consumidor, em ação coordenada com órgãos e entidades que tenham estas atribuições, na forma da lei. No artigo 266, o poder público criará medidas: esclarecer o consumidor acerca dos impostos que incidam sobre bens e serviços; assegurar que estabelecimentos comerciais apresentem seus produtos e serviços com preços e dados indispensáveis à decisão consciente do consumidor; garantir os direitos assegurados nos contratos que regulam as relações de consumo, vedado qualquer tipo de ameaça ou constrangimento ao consumidor; garantir ao consumidor o acesso a informações sobre ele existentes em bancos de dados, cadastros de dados pessoais e de consumo. Aduz, ainda, o artigo 266 que o sistema de defesa do

consumidor, integrado por órgãos públicos das áreas de saúde, alimentação, abastecimento, assistência judiciária, crédito, habitação, segurança por entidades privadas de defesa do consumidor terão atribuições definidas em lei (DISTRITO FEDERAL, 1993, p. 94).

É preciso observar que a Carta do Estado do Espírito Santo, em seu artigo 10, tutela o direito do consumidor quando assegura que cabe ao estado realizar a defesa do consumidor através: da política estadual de defesa ao consumidor, sistema estadual integrado por órgãos públicos que tenham atribuições de defesa dos destinatários finais de bens e serviços com entidades especializadas da sociedade civil; órgão colegiado, consultivo e deliberativo integrante do sistema estadual composto por representantes de órgãos públicos e entidades da sociedade civil. Relativo ao artigo 11, do mesmo diploma legal, o estado assegurará ao consumidor: proteção a prejuízos à saúde, à segurança, e ao interesse econômico; fornecimento de informações básicas necessárias à utilização de bens e serviços; atendimento, aconselhamento e conciliação através de órgão de execução especializado; assistência judiciária independente de sua situação financeira; fiscalização de preços, pesos e medidas, observada a competência normativa da União (ESPÍRITO SANTO, 1989, p. 2).

A Constituição do Estado de Goiás, em seu artigo 4º, II, E, institui a proteção do consumidor, e afirma que compete ao estado, conjuntamente com a União e os municípios, legislar sobre produção e consumo e também promover e defender o consumidor. O artigo 102, parágrafo 4º, do referido texto legal, aduz que o consumidor tem o direito de ser esclarecido sobre os impostos incidentes em mercadorias e serviços (GOIÁS, 1989, p.1).

Percebe-se que na Constituição do Estado de Pernambuco, o artigo 143 dispõe sobre a proteção ao consumidor afirmando: cabe ao estado promover a defesa do consumidor, mediante: política governamental de acesso ao consumo e de promoção dos interesses e direitos dos consumidores; legislação suplementar específica sobre produção e consumo; fiscalização de preços, de pesos e medidas, de qualidade e de serviços, observada a competência normativa da União; criação e regulamentação do Conselho de Defesa do Consumidor, a ser integrado por representantes dos poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e de órgãos de classe; pesquisa, informação e divulgação de dados sobre consumo, preços e qualidade de bens e serviços, prevenção, conscientização e orientação do consumidor, com o intuito de evitar que venha a sofrer danos e motivá-lo a exercitar a defesa de seus direitos; atendimento, aconselhamento, mediação e encaminhamento do consumidor aos órgãos especializados, inclusive para a prestação de assistência jurídica (PERNAMBUCO, 1989, p. 50).

A Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 97, II, afirma que cabe ao Ministério Público dispor sobre organismos estatais que defendam o consumidor. O artigo 163, parágrafo 5º, do mesmo diploma normativo, delibera que os consumidores serão informados sobre os impostos que incidem sobre mercadorias e serviços (SÃO PAULO, 1989, p. 52).

Na Constituição do Estado de Sergipe, nos artigos 259 e 260, protegem o direito consumerista. Nesse sentido, o artigo 259 do referido texto legal afirma:

O estado promoverá a defesa do consumidor mediante: I - legislação, nos limites de sua competência; II - assistência judiciária para o consumidor; III - fiscalização de pesos e medidas, observada a competência da União; IV - veiculação e informes de orientação e defesa do consumidor, como parte integrante da publicidade da administração direta e indireta; V - atendimento, aconselhamento, conciliação e encaminhamento do consumidor, através do órgão especializado (SERGIPE, 1989, p. 293).

Nessa perspectiva, conforme disposto no artigo 260 do referido diploma, foi elaborado o Sistema Estadual de Defesa do Consumidor, estruturado pelo Conselho de Proteção e Defesa do Consumidor, com a finalidade de proteger as suas inclinações e direitos dos utilizadores finais de bens e serviços (SERGIPE, 1989, p. 293). Nesse contexto, o artigo 260, parágrafo único da Constituição do Estado de Sergipe assinala:

O Conselho de Proteção e Defesa do Consumidor, de que trata o caput deste artigo, composto por representantes do Poder Público vinculados ao Sistema Estadual de Defesa do Consumidor e entidades civis, é o órgão de execução especializado para a defesa do consumidor mediante: I - política governamental de acesso ao consumo e de proteção e promoção de interesses e direitos dos destinatários e usuários finais de bens e serviços; II - pesquisa, informação, divulgação, educação do consumidor, política de qualidade de bens e serviços, inclusive públicos, prevenção e reparação de danos ao consumidor (SERGIPE, 1989, p. 293).

É imprescindível admitir que a Carta do Estado do Tocantins, em seu artigo 109, dispõe:

O estado, observado o disposto na Constituição Federal, promoverá a defesa do consumidor, mediante os seguintes instrumentos: política governamental de acesso ao consumo e de promoção de interesse e direitos dos destinatários e usuários finais de bens e serviços; proibição de propaganda enganosa e fiscalização da qualidade dos produtos colocados à venda, preços, pesos e medidas; atendimento, aconselhamento, conciliação e encaminhamento do consumidor, através de órgão de execução especializado; estímulo ao associativismo mediante linhas de créditos específicos e tratamento tributário favorecido às cooperativas de consumo; política de qualidade de bens e serviços, educação e prevenção de danos ao consumidor; instituição de núcleos de atendimento ao consumidor nos órgãos da Administração Pública encarregados de prestação de serviços diretos à população (TOCANTINS, 1989, p. 41).

A Carta do Estado do Ceará em seu artigo 16 repete o texto do artigo 24 da CF, porém o artigo 215, XII, § 1º E, da referida Carta estadual, vai além do que está disposto na Constituição federal, aduzindo que “serão ministradas, obrigatoriamente, nos estabelecimentos de ensino público e privado, com o envolvimento da comunidade, noções de

Direito do Consumidor”. Com fundamento no artigo 24, § 1º, da Constituição Federal, a União tem competência para o estabelecimento de normas gerais e aos estados e ao Distrito Federal cabem a criação de normas suplementares (CEARÁ, 1989, p. 60).

Nesse sentido, conforme entende Mendes (2008) as normas gerais da União são aquelas que regulam as premissas essenciais e básicas à mesma abordagem do assunto no âmbito da federação. Logo, são “normas não exaustivas, leis-quadro, princípios amplos que traçam um plano sem descer pormenores”. Dessa maneira, cabe aos estados a suplementação as quais podem ser de duas ordens: 1) normas gerais emitidas nos casos em que a União se oculta em dispor sobre matérias de competência concorrente, denominada de competência concorrente supletiva; 2) normas particulares ou específicas cujo propósito é abordar detalhes conforme o interesse dos entes subnacionais, nesse caso tem-se a competência concorrente complementar (MENDES, 2008, p. 820).

Verifica-se que a Constituição Federal declara em seu artigo 24, § 4º: “A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.” Nota-se que a Carta de outubro afirma “suspensão da eficácia” e não utiliza o termo revogação ou invalidação. Isso quer dizer que depois do advento da lei da União, a legislação estadual tem o seu poder ou validade interrompido ou estagnado. Portanto, caso a lei federal seja revogada, involuntariamente, a lei estadual terá efeito, uma vez que ela não estava revogada e sim simplesmente suspensa (MENDES, 2008, p. 825).

3.3. Critérios normativos federativos que tornem possível distinguir o grau de competência da União e dos estados-membros

Nesta parte da pesquisa, serão investigados com base na jurisprudência restritiva do Supremo Tribunal Federal e dos parâmetros do condomínio legislativo do art. 24 da CF critérios normativos de adequação das normas de proteção de direitos fundamentais no âmbito estadual às regras e princípios do condomínio legislativo, sem ferir o sistema de repartição de competências legislativas.

Foi utilizado método de análise argumentativo para o estudo jurisprudencial, no Supremo Tribunal Federal, de forma a comparar um caso com o outro, foram avaliados os argumentos dos ministros para saber se eles possuem consistência interna, para que seja possível identificar se em um caso o Supremo foi mais restritivo que em outro. Foram comparadas diversas decisões para demonstrar quais os critérios.

Foram escolhidos temas como, por exemplo, art. 24 da Constituição Federal, consumidor, federalismo, condomínio legislativo, competências legislativas concorrentes, competência plena, competência suplementar e normas gerais com a finalidade de identificar se o Supremo Tribunal Federal, em um determinado momento, admite uma postura mais liberal em que os estados-membros possuem uma competência mais firme para legislar de maneira concorrente com a União, mas em outros casos em que poderia ser utilizado o mesmo raciocínio, até em reforço ao sistema federativo, o Supremo Tribunal Federal afirma que é competência exclusiva da União legislar determinada matéria, ainda que a Constituição Federal institua a competência legislativa concorrente.

Foi utilizada como termo de busca no site do Supremo Tribunal Federal a seguinte equação: art\$ prox3 24 prox3 v e consum\$ e (federalismo ou condomínio ou concorrente ou \$compet\$ ou inva\$ ou plena ou suplement\$ ou norma\$ adj gera\$). O “e” procura todas as palavras desejadas em qualquer lugar do documento, na ausência de operador entre um e outro termo o “e” é automático. O “ou” procura qualquer palavra, sendo necessário utilizar os parênteses. O termo “adj” procura por palavras aproximadas na mesma ordem colocada na expressão de busca. O operador “adj” sempre será utilizado com um número, e ele indicará a delimitação de distância entre as palavras, podendo ser escolhido livremente.

O “não” recupera documentos que contenham a primeira, mas não a segunda palavra ou que contenham a primeira, mas não a segunda expressão. A expressão “prox” procura palavras aproximadas em qualquer ordem. O operador “prox” sempre será utilizado com um número. O número após o “prox” indica a delimitação de distância entre palavras, podendo ser escolhido livremente. O “\$” substitui qualquer parte da palavra desejada, ou seja, prefixo, radical ou sufixo. Todas as informações foram coletadas do site do Supremo Tribunal Federal.

A seguir, foram analisados um universo de 45 (quarenta e cinco) decisões do Supremo Tribunal Federal, que incluem Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e Recurso Extraordinário. A coleta jurisprudencial foi realizada do período temporal de 1988 até janeiro de 2020.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.147, cujo ministro relator foi Gilmar Mendes, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 11/11/2019, a presente ação foi julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.762, de 2002, do Estado do Rio de Janeiro, que proíbe a inscrição de usuário de serviços públicos no cadastro

de devedores, com fundamento de que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de proteção ao consumidor. O STF entendeu que houve violação do art. 24, V, parágrafo 1º da CF (BRASIL, 2019).

Referente à ADI 5.147, a Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado - ABEGÁS ajuizou a presente ação em face da Lei nº 3.762, de 2002, do Estado do Rio de Janeiro. A Associação alega que a lei estadual possui vício de inconstitucionalidade tanto formal quanto material. Relativo à inconstitucionalidade formal, assegura violação da competência concorrente estabelecida entre União, estados e Distrito Federal para legislar sobre as relações de consumo, e não observar os limites impostos pela lei federal. Indica que o legislador estadual poderia agir apenas supletivamente, o que não teria ocorrido na hipótese, configurando ofensa ao pacto federativo (BRASIL, 2019).

Relativa, ainda, à referida ADI, a inconstitucionalidade material foi alegada devido à ofensa do princípio constitucional da igualdade, uma vez que não haveria diferença pelo legislador estadual a justificar a criação da referida norma, em benefício apenas dos domiciliados residentes no Estado do Rio de Janeiro e de outros estados. O critério utilizado para a discriminação não residiria na pessoa destinatária da norma e, sim, nos fatores externos, os quais não são aptos a justificar esse tipo de discriminação (BRASIL, 2019).

No voto do ministro Gilmar Mendes (voto “vencedor”), verificou a violação da competência da União para editar normas gerais sobre proteção ao consumidor. No exercício dessa competência, a União editou a Lei nº 8.078, de 1990, o Código de Defesa do Consumidor, que quando tratam de normas gerais sobre consumo, não preveem qualquer restrição quanto aos tipos de débitos que possam ser inscritos nos bancos de dados e cadastros sobre consumidores. Pelas normas gerais do Código de Defesa do Consumidor, só não poderão ser inscritos os devedores com dívidas prescritas ou informações referentes a período de cinco anos. Além disso, os estados-membros não têm competência para legislar sobre concessão de serviço público, nos termos do art. 175, parágrafo único, II da CF (BRASIL, 2019).

Na ADI 5.147, o ministro Marco Aurélio foi o voto vencido, e defendeu que ao vedar a inserção pelas empresas prestadoras de serviço público de informações sobre débitos de usuários inadimplentes em cadastros de devedores, o Legislativo estadual não invadiu a competência privativa da União para editar normas gerais sobre proteção ao consumidor (art.

24, inciso VIII, parágrafo 1º da CF). Marco Aurélio entende que não há invasão de competência, mas somente ampliação da proteção já franqueada pelo Código de Defesa do Consumidor, que, ao tratar disciplina geral sobre “bancos de dados e cadastros sobre consumidores” - artigos 43 e seguintes, dispõe que “os cadastros e dados de consumidores devem ser objetivos, claros, verdadeiros e em linguagem de fácil compreensão, não podendo conter informações negativas referentes a período superior a cinco anos” (BRASIL, 2019).

Relativo ao voto do ministro Marco Aurélio, o texto constitucional não impede legislação estadual ou distrital que preservando o núcleo atinente às normas gerais editadas pelo Congresso Nacional, venha a complementá-las, e não as substituir. Contudo, esse não foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que decidiu pelo caminho de invasão da competência da União nos termos do voto do ministro Gilmar Mendes.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.070, cujo ministro relator foi Luiz Fux, julgada em 30-08-2019. Trata-se de Ação ajuizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens e Turismo - CNC, tendo por objeto a Lei nº 4.083, de 2008, do Distrito Federal que institui a proibição de cobrar taxa por emissão de carnê de pagamento ou boleto bancário de cobrança das seguintes instituições: escolas, imobiliárias, academias esportivas, clubes, condomínios e empresas prestadoras de energia. O Supremo Tribunal Federal entendeu que a lei distrital teria estabelecido vedação à forma de remuneração de serviço lícito. Assim, a pretexto de disciplinar relações de consumo, teria adentrado na esfera das relações contratuais, usurpando competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (BRASIL, 2019).

Concernente a referida ação, o STF por unanimidade julgou a ADI procedente e entendeu ser inconstitucional a lei estadual por invasão da competência privativa do ente federal. O fundamento central da decisão é que a Lei estadual nº 4.083, de 2008, do Distrito Federal foi julgada inconstitucional por tratar-se de competência privativa da União legislar sobre Direito Civil (art. 22, I da CF). A competência concorrente para legislar sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor (art. 24, V e VIII, da CF) alcança somente a proteção extracontratual do consumidor, não autorizando os estados-membros e o Distrito Federal a disciplinarem as relações contratuais (BRASIL, 2019).

Nos termos do voto do ministro Luiz Fux (ainda referente à ADI 4.070) coube ao STF delimitar os campos de atuação legislativa dos entes federativos. A jurisprudência da Corte se

consolidou no sentido de que compete privativamente à União legislar sobre relações contratuais, ainda que em sede consumerista, por se tratar de matéria que demanda disciplina uniforme em âmbito nacional (BRASIL, 2019).

No Recurso Extraordinário 1192865, cujo ministro relator foi Luiz Fux, ação julgada em 30-08-2019. No seu voto, Fux afirma que se trata de competência concorrente entre União, estados e Distrito Federal legislar sobre consumo (art. 24, V da CF). A turma por unanimidade negou provimento ao agravo que buscava reconhecer a incompetência legislativa do Estado do Rio de Janeiro para editar a Lei nº 5.701/2014, que determina a forma para acondicionamento seguro em supermercados e no comércio em geral, de objetos cortantes (facas e tesouras) no âmbito da esfera estadual e municipal, matéria evidentemente consumerista. Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a lei estadual é constitucional com fundamento na competência concorrente para legislar sobre produção e consumo (BRASIL, 2019).

No julgamento da ADI 5.830, cujo ministro relator foi Luiz Fux, julgada em 30-08-2019, o Supremo Tribunal Federal entendeu que se trata de competência privativa da União a prestação de serviços públicos de telecomunicações (arts. 21, XI e 22, IV da CF). Afasta-se a competência concorrente do estado-membro para legislar sobre consumo (art. 24, V e VIII da CF) (BRASIL, 2019).

O Supremo Tribunal Federal entendeu (no julgamento da ADI 5.830) que a Lei nº 16.291, de 2017, do Estado do Ceará, ao instituir a obrigação de as operadoras de telefonia fixa e móvel disponibilizarem em seus sítios eletrônicos, extrato detalhado de conta das chamadas telefônicas e serviços utilizados na modalidade de recarga de créditos por pagamento antecipado (plano pré-pago), como é feito nos planos pós-pagos, sob pena de multa, invadiu a competência legislativa e administrativa da União para a disciplina e a prestação dos serviços públicos de telecomunicações (artigos 21, XI e 22, IV da CF) (BRASIL, 2019).

Nesse contexto, a competência privativa da União para a disciplina e a prestação dos serviços públicos de telecomunicações (arts. 21, XI e 22, IV da CF) impede os estados-membros de editar normas aplicáveis aos prestadores de serviços de telecomunicações. Dessa forma, a competência concorrente dos estados-membros para dispor sobre direito do consumidor não pode colidir com normas de competências legislativas e administrativa

privativas da União em matéria de telecomunicações (BRASIL, 2019). Ainda referente à ADI 5.830, a Ratio Decedendi do voto vencedor (ministro Fux) é que a Lei estadual contém vício de inconstitucionalidade formal por invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV da CF).

Contudo, os ministros Marco Aurélio e Alexandre de Moraes (na ADI 5.830) divergem do voto vencedor do ministro relator Fux. Em síntese, Marco Aurélio e Alexandre de Moraes entendem que as operadoras de telefonia fixa e móvel ao disponibilizarem extrato detalhado de contas e chamadas telefônicas e serviços utilizados na modalidade recarga de créditos por pagamento antecipado, o legislador estadual não usurpou a competência privativa da União. O usuário de serviço público é consumidor, devendo, dessa forma, ser protegido por normas específicas, a exemplo da lei estadual impugnada. A competência concorrente dos estados- membros para legislar sobre direito do consumidor, a teor do art. 24, V da CF, autoriza a complementação da lei editada pela União (BRASIL, 2019).

Já no julgamento da ADI 3.874, cujo ministro relator foi Roberto Barroso, julgada em 23-08-2019, (o tribunal julgou por unanimidade pela improcedência do pedido formulado na ADI, acompanhando o voto do ministro relator), trata-se de ação para declarar a invalidez dos artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Lei Estadual nº 4.675, de 2005. Do Estado do Rio de Janeiro, “que proíbe a cobrança por prova de segunda chamada, finais ou equivalentes pelos estabelecimentos de ensino no Estado do Rio de Janeiro. No voto do ministro Barroso, ele afirma que há alegação de inconstitucionalidade formal e material da norma estadual. A inconstitucionalidade formal, a requerente (Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – Confenen) sustenta que os dispositivos estaduais afrontariam a competência da União para legislar sobre Direito Civil, prevista no art. 22, inciso I da CF (BRASIL, 2019).

Ainda referente à ADI 3.874, no voto de Barroso entendeu pela alegação de inconstitucionalidade formal, ressaltando que a lei estadual não invadiu a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I da CF) ou mesmo de sua competência para edição de normas gerais atinentes à educação e aos direitos do consumidor (art. 24, V, VIII e IX da CF). O legislador estadual atuou no campo relativo à competência legislativa suplementar atribuída aos estados-membros pelo art. 24, parágrafo 2º da CF, complementando a proteção trazida pelo Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 2019).

Dessa forma, ainda referente ao voto de Barroso na ADI 3.874, a Lei nº 7.202, de 2016, do Estado do Rio de Janeiro não substitui a disciplina do CDC (Lei nº 8.078/1990), mas a complementa com o objetivo de ampliar a proteção dos consumidores fluminenses em aspectos peculiares às exigências locais. A legislação relativa à prestação de serviços educacionais não é meramente de Direito Civil, de competência privativa da União, mas envolve também relações de consumo e temas ligados diretamente à educação de competência concorrente dos estados-membros (art. 24, V e IX da CF). Ao estabelecer regras protetivas dos estudantes mais amplas do que as federais, quanto à cobrança por provas de segunda chamada e finais, o Estado do Rio de Janeiro atuou dentro da sua esfera de competência concorrente (BRASIL, 2019).

Na ADI 5.572, cujo ministro relator foi Alexandre de Moraes, ação julgada em 23-08-2019, foi proposta pela Associação das Operadoras de Celulares - ACEL e pela Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado - ABRAFIX em face da Lei nº 18.752, de 2016, do Estado do Paraná, que “obriga as empresas prestadoras de serviços de internet a apresentar ao consumidor, na fatura mensal, gráficos que informem a velocidade diária média de envio e recebimento de dados entregues no mês” (BRASIL, 2019).

Ainda referente à ADI 5.572, no voto do ministro Alexandre de Moraes (voto vencedor), defende que a Lei estadual nº 18.752, de 2016, ao obrigar que fornecedores de serviços de internet demonstrem para os consumidores a verdadeira correspondência entre os serviços contratados e os efetivamente prestados, não tratou diretamente de legislar sobre telecomunicações, mas sim de direito do consumidor. Dessa forma, trata-se de norma sobre direito do consumidor que admite regulamentação concorrente pelos estados-membros, nos termos do art. 24, V da CF (BRASIL, 2019).

Entretanto, referente à mesma Ação Direta de Inconstitucionalidade, os ministros Gilmar Mendes, Rosa Weber e Dias Toffoli tiveram seus votos vencidos, alegando que não raras vezes surgem dúvidas sobre os limites dos entes federados, e quais critérios utilizados para definição e vinculação de uma determinada matéria a mais de um tipo de competência. Para determinar qual ente federativo possui prerrogativa para legislar sobre o assunto, deve ser feita uma subsunção da lei em relação aos artigos constitucionais que estabelecem os limites de cada ente - artigos 22, 23 e 24 da CF (BRASIL, 2019). Os referidos ministros entendem que o estado-membro invadiu a esfera de competência privativa da União para

legislar sobre telecomunicações (art. 21, XI da CF), mas como já mencionado, este não foi o entendimento dos votos vencidos.

No julgamento da ADI 5.833, cujo ministro relator foi Alexandre de Moraes, julgada em 23-08-2019, o STF entendeu que é necessário conferir maior ênfase na competência legislativa concorrente dos estados quando o assunto é relativo ao direito do consumidor. A Lei estadual nº 7.620, de 2017, ao estabelecer o tempo máximo de espera para atendimento de consumidor em loja de operadora de telefonia, não tratou diretamente de legislar sobre telecomunicações, mas sim de direito do consumidor. O fato de regulamentar o tempo de espera para atendimento não diz respeito a matéria específica de contrato de telecomunicação, tendo em vista que tal serviço não se enquadra em nenhuma atividade de telecomunicações definidas pelas leis nº 4.117/1962 e 9.472/1997 (BRASIL, 2019).

Ainda relativa à ADI 5.833, o Supremo Tribunal Federal por maioria, acordou em julgar improcedente o pedido formulado na Ação Direta e reconhecer a constitucionalidade da Lei estadual nº 7.620, de 2017, do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de ADI proposta pela Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo do Rio de Janeiro, que dispõe sobre o tempo máximo de espera dos atendimentos realizados nas lojas das operadoras de telefonia no âmbito do Estado do Rio de Janeiro (BRASIL, 2019).

Alexandre de Moraes, em seu voto na ADI 5.833, defende a importância do STF adotar uma interpretação mais elástica, no sentido de permitir aos entes subnacionais a possibilidade de legislar. Historicamente, no Brasil, há um federalismo centrípeto, em que a União tradicionalmente fica não só com as matérias mais importantes, porém também com as normas gerais. O ministro defende a possibilidade de uma interpretação pela autonomia dos estados, interpretando de maneira extensiva a eles (BRASIL, 2019).

Dessa forma, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, na ADI 5.833, foi de que o estado-membro não invadiu a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 22, I da CF). O legislador estadual atuou no campo relativo à competência suplementar atribuída aos estados-membros pelo art. 24, parágrafo 2º, da CF. Os ministros Gilmar Mendes, Rosa Weber e Dias Toffoli foram os votos vencidos e entenderam que a lei estadual, ao dispor sobre o tempo máximo de espera para atendimento, a organização da fila e as penalidades aplicáveis quando do descumprimento da norma, tratou de matéria de competência privativa da União, uma vez que a definição do padrão de atendimento a ser

observado nos serviços públicos transferidos à execução da iniciativa privada é alçada do ente federativo concedente (BRASIL, 2019).

Relativo ao Recurso Extraordinário 1181244, cujo ministro relator foi Alexandre de Moraes, julgado em 23-08-2019. Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. O procurador geral de justiça do estado de São Paulo ajuizou representação de inconstitucionalidade em face da Lei nº 7.282, de 2017, no município de Mogi das Cruzes, que obriga os postos revendedores de combustíveis a exibir o valor percentual do litro do álcool/etanol em relação ao valor do litro da gasolina e indicar o combustível mais vantajoso para os consumidores (BRASIL, 2019).

Ainda referente ao Recurso Extraordinário 1181244, o procurador geral de justiça alegou violação ao pacto federativo e aos artigos 24, V e 30, I e II da CF, pois o município não possui competência para legislar sobre proteção ao consumidor, uma vez que é atribuída pela Constituição Federal apenas à União, aos estados e ao Distrito Federal (art. 24, V da CF). Contudo, em contrarrazões o município de Mogi das Cruzes defende que os municípios foram autorizados pelo art. 30, II da CF a complementar as normas referentes à proteção do consumidor, não existindo violação ao pacto federativo (BRASIL, 2019).

Dessa forma, referente ao Recurso Extraordinário, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o município não invadiu a competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal para a edição de norma geral ou suplementar relativa ao direito do consumidor. A legislação impugnada atua no sentido de ampliar a proteção estabelecida no âmbito do Código de Defesa do Consumidor, o qual, apesar de apresentar amplo repertório de direitos conferidos ao consumidor, não possui a finalidade de esgotar toda a matéria concernente à regulamentação do mercado de consumo, sendo possível ao município o estabelecimento da matéria normativa específica, preenchendo os vazios e lacunas deixadas pela legislação federal. Não há indevida atuação do município no campo da disciplina geral concernente a consumo (BRASIL, 2019).

Referente à ADI 6.087, cujo ministro relator foi Marco Aurélio, julgada em 28-08-2019, a Lei estadual foi considerada constitucional e, por unanimidade, o tribunal entendeu pela constitucionalidade da Lei estadual nº 4.644, do Estado do Amazonas, que tratava pela possibilidade de vedar a realização de cobranças e vendas de produtos via telefone, fora do horário comercial, nos dias de semana, feriados e finais de semana, pois trata-se de

competência concorrente dos estados para legislar sobre proteção aos consumidores, art. 24, V da CF. A Associação Brasileira de Prestadoras de Serviços Telefônicos Fixos Comutados - ABRAFIX e a Associação Nacional das Operadoras Celulares - ACEL ajuizaram a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, questionando a compatibilidade com a Constituição Federal da Lei nº 4.644, de 2018, do Estado do Amazonas (BRASIL, 2019).

A Lei estadual impugnada trata da proibição das empresas e dos estabelecimentos comerciais estabelecidos no âmbito do estado do Amazonas, a realizarem cobranças e vendas de produtos via telefone, fora do horário comercial, nos dias de semana, feriados e finais de semanas. A questão central está em investigar se a Lei estadual nº 4.644, de 2018, a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas atuou, de forma suplementar, na proteção do consumidor, de acordo com a competência legislativa concorrente, ou se invadiu a competência privativa da União para tratar sobre telecomunicações, bem assim dos direitos dos usuários de serviços públicos (BRASIL, 2019).

No voto do ministro relator Marco Aurélio (voto vencedor) na ADI 6.087, entendeu-se que o legislador estadual não interveio diretamente no núcleo de atuação das empresas voltadas à prestação de serviços de telecomunicações, e dessa forma, não usurpou a competência privativa da União. A norma estadual não instituiu obrigações e direitos relacionados à execução contratual da concessão de serviços de telecomunicações. A lei estadual buscou ampliar o mecanismo de tutela da dignidade dos usuários “destinatários finais”, e os usuários de serviço público se encaixam como consumidores e devem ser protegidos por legislação específica, o Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 2019).

No julgamento da ADI 5.610, cujo ministro relator foi Luiz Fux, julgada em 08-08-2019, o tribunal por maioria declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 13.578, de 2016, do Estado da Bahia, nos termos do voto do ministro relator. A controvérsia em debate se refere à constitucionalidade da Lei estadual nº 13.578, de 2016, do Estado da Bahia, que institui a proibição da cobrança pelas empresas concessionárias de energia elétrica do estado da Bahia, da taxa de religação no caso de corte de fornecimento de energia por atraso no pagamento da fatura relativa ao fornecimento de energia elétrica. Como fundamento da inconstitucionalidade da Lei estadual, foram indicados os artigos 21, XII, b e 22, IV e 175, parágrafo único I, II e III da CF (BRASIL, 2019).

A controvérsia é relativa à Lei nº 13.578, de 2016, do estado da Bahia, que proíbe empresas concessionárias de cobrarem pelo serviço de religação do fornecimento de energia elétrica, no caso do corte por atraso de pagamento. A inconstitucionalidade formal da Lei estadual foi alegada devido tratar-se de competência privativa da União para legislar sobre energia (art. 22, IV da CF) (BRASIL, 2019).

Relativo à ADI 5.610, o STF entendeu que nos termos do art. 22, IV da CF, a União possui competência legislativa privativa em matéria de energia. Compete igualmente à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água (art. 21, XII, b, da CF). Os estados-membros não possuem competência para legislar sobre normas aplicáveis aos prestadores de serviços de distribuição de energia elétrica, no que diz respeito a aspectos contratuais relativos à concessão federal, sob pena de invasão da competência da União (BRASIL, 2019). Referente à ADI 5.610, os ministros Edson Fachin e Marco Aurélio divergem dos demais por entenderem que não se trata de competência privativa da União, entendendo que a matéria tem fundamento no Código de Defesa do Consumidor e, portanto, da competência concorrente.

Concernente à ADI 5.800, cujo ministro relator foi Luiz Fux, julgada em 08-05-2019, o tribunal por unanimidade declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 92/2010, do estado do Amazonas. A referida lei trata da hipótese de gratuidade para a execução pública de obras musicais e literomusicais e fonogramas, impedindo o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição - ECAD de proceder à cobrança dos valores relativos ao aproveitamento econômico dos direitos autorais (BRASIL, 2019).

Referente ainda à ADI 5.800, a Lei estadual possui generalidade e abstração dispendo sobre o aproveitamento econômico de direitos, sem tecer especificidades e detalhes, configurando elementos típicos de normas gerais. No condomínio legislativo, a União que possui a prerrogativa de estabelecer normas gerais, e o estado-membro não pode sair da esfera da especificidade para invadir o campo da generalidade, sob pena de invasão de competência dentro do condomínio legislativo do art. 24 da CF. Relativo à ADI 5.800, a Constituição Federal institui que compete privativamente à União legislar sobre Direito Civil (art. 22, I da CF), e assim, o direito autoral se encaixaria nessa hipótese.

No julgamento da ADI 4.908, cuja ministra relatora foi Rosa Weber, julgada em 11-04-2019, a Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional das Operadoras de Celulares - ACEL contra a Lei nº 6.295/2012, do estado do Rio de Janeiro, que obriga as concessionárias de telefonia fixa e celular a cancelarem a multa contratual de fidelidade quando “o usuário comprovar que perdeu o vínculo empregatício após adesão do contrato” (BRASIL, 2019).

Relativo à ADI 4.908, o tribunal por unanimidade entendeu pela constitucionalidade da Lei nº 6.295/2012, do estado do Rio de Janeiro, para determinar se a norma impugnada invade ou não a competência da União, é imprescindível analisar se os efeitos da medida se esgotam na relação entre o consumidor-usuário e o fornecedor-prestador do serviço público, ou se, ao contrário, interferem, para além dessa dimensão, na relação jurídica existente entre esses dois atores e o Poder concedente, titular do serviço (BRASIL, 2019).

Dessa forma, se a norma estadual interferir no conteúdo dos contratos administrativos firmados no âmbito federal para prestação do serviço público, não será possível afirmar que a norma se esgota no âmbito do direito do consumidor. Nesse contexto, o STF entende que o objeto da norma estadual impugnada não interfere no regime de exploração ou na estrutura remuneratória da prestação dos serviços de telefonia, espécie do gênero telecomunicações, cuja matéria compete privativamente à União (artigos 21, XI e 22, IV da CF. Contudo, o STF entende que visando à proteção do usuário dos serviços de telefonia fixa e celular estritamente na condição de consumidores, e assim, relação jurídica tipicamente consumerista, mesma que realizada paralelamente a contrato de prestação de serviço público (BRASIL, 2019).

Rosa Weber, em seu voto, entende que no caso da ADI 4.908 a norma de proteção do consumidor que, rigorosamente contida nos limites do art. 24, V da CF, não apresenta interferência na estrutura de prestação de serviço público e usurpação de competência legislativa privativa da União e, conseqüentemente, afronta aos artigos 21, IX, 22, IV e 175 da Constituição Federal que instituem a competência privativa da União para legislar sobre serviços de telecomunicações (BRASIL, 2019).

Referente à ADI 4.704, cujo ministro relator foi Luiz Fux, julgada em 23-03-2019, no voto do ministro Fux, a discussão é relativa à constitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 6º, 8º, 10, 11 e 12 da Lei nº 15.171, de 2010, do estado de Santa Catarina. Trata-se de investigar se a lei estadual pode dispor sobre relações contratuais securitárias e sobre registro, desmonte e

comercialização de veículos sinistrados, assim como criar atribuições para o órgão de trânsito estadual (BRASIL, 2019). O Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, conheceu a ADI 4.704 e julgou procedente o pedido nela formulado para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 15.171/2010 do estado de Santa Catarina.

O fundamento utilizado pelo Supremo Tribunal Federal é que compete privativamente à União legislar sobre relações contratuais, ainda que em sede consumerista, por se tratar de matéria que demanda disciplina uniforme no âmbito nacional. A lei estadual objeto desta discussão exorbita os limites de uma proteção extracontratual do consumidor, o que desconfigura a competência concorrente para legislar em matéria consumerista. A Lei estadual institui a vedação de empresas seguradoras impor aos consumidores beneficiários os estabelecimentos reparadores ou prestadores de serviços de reparação, como condição para o processamento e reparação do dano, assim como, obrigação contratual de inserir, nos contratos de seguro, uma cláusula informativa acerca do direito de livre escolha (BRASIL, 2019).

No julgamento da ADI 5.745, cujo ministro relator foi Alexandre de Moraes, julgada em 07-02-2019, trata-se de ação ajuizada pela Associação das Operadoras de Celulares - ACEL e pela Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico - ABRAFIX em face do art. 2º, inciso I, da Lei nº 7.574/2017, do estado do Rio de Janeiro, que estabelece a obrigatoriedade de que empresas prestadoras de serviço forneçam previamente ao consumidor, nas hipóteses de prestação de serviços na sua residência, informações sobre a identificação das pessoas que serão enviadas pela empresa para a prestação desse serviço (BRASIL, 2019). Abaixo, segue o inteiro teor da Lei estadual impugnada, nos seguintes termos:

Art. 1º - As empresas prestadoras de serviços, quando acionadas para realizar qualquer reparo ou prestação de serviço nas residências ou sedes de seus consumidores, ficam obrigadas a, em um prazo de pelo menos 1h (uma hora) antes do horário agendado para a realização do serviço solicitado pelo consumidor, enviar mensagem de celular a este, informando, no mínimo, o(s) nome(s) e o(s) número(s) do Documento de Identidade (RG) da(s) pessoas que realizarão o serviço solicitado, acompanhados de foto, sempre que possível. § 1º Ao ser contactado pelo consumidor para solicitar o agendamento do serviço, o prestador deverá requerer o número de celular, através do qual a mensagem será enviada e, no caso do consumidor declarar que não possui celular, deverá o aviso, contendo os dados descritos no caput, ser enviado por e-mail, igualmente informado pelo solicitante do serviço. § 2º Caso o solicitante igualmente não forneça e-mail para envio das informações, tal circunstância deve ser documentada pela empresa prestadora de serviços em seus registros, devendo, ainda, informar "palavra-chave" ao solicitante, a qual será informada ao mesmo pelo(s) funcionário(s)

enviado(s) pela empresa, ao comparecer(em) ao local. Art. 2º Para fins da presente Lei, dentre outros, são consideradas prestadoras de serviços: I - empresas de telefonia e internet; II - empresas de televisão a cabo, satélite, digital, e afins; III - empresas especializadas em reparos elétricos e eletrônicos; IV - autorizadas de empresas de aparelhos de utilidades domésticas; V - concessionárias de energia elétrica; VI - empresas fornecedoras de gás encanado para fins residenciais; VII - empresas de seguro. Art. 3º O descumprimento das disposições desta Lei sujeitará o infrator às penalidades previstas no Código de Defesa do Consumidor, devendo a multa ser revertida para o Fundo Especial de Apoio a Programas de Proteção e Defesa do Consumidor - Feprocon. Art. 4º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei. Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, consignadas no orçamento; suplementadas, se necessário. Art. 6º Esta Lei entra em vigor 60 (sessenta) dias após a data de sua publicação.”

O tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.447, nos termos do voto vencedor do ministro Edson Fachin para declarar a constitucionalidade da Lei estadual impugnada. Os ministros Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes e Dias Toffoli foram votos vencidos; eles defendiam a declaração de inconstitucionalidade da Lei estadual nº 7.574, do estado do Rio de Janeiro, por ser competência privativa da União legislar sobre telecomunicações (art. 22, inciso IV) e para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações (art. 21, inciso XI), e pela incapacidade do Poder Público estatal de interferir nas relações contratuais da União com suas concessionárias e permissionárias (art. 175, incisos I a IV), principalmente, diante da existência de legislação federal regulamentando a matéria (BRASIL, 2019).

Edson Fachin na ADI 5.474, em seu voto, defende o argumento que não há dúvidas no que se refere a repartição de competências, a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, nem referente à competência concorrente para legislar sobre consumo. O ponto central da discussão está no fato de que como trata-se de um comando normativo de obrigação de fazer, ou seja, obrigação de prestação, de fato, positiva, que é informar ao consumidor (BRASIL, 2019).

A questão central é se esta obrigação de fazer-informar ao consumidor, refere-se a legislar sobre telecomunicações. Informar ao consumidor de um serviço prestado corresponde legislar sobre consumo, e, portanto, se submetem ao Código de Defesa do Consumidor. Dessa forma, se encaixa na competência concorrente, e o estado-membro possui legitimidade, não existindo, neste caso, invasão de competência privativa da União. A questão central na presente ADI 5,474, não se trata de telecomunicações, cuja competência privativa é, de fato, privativa da União (BRASIL, 2019).

No julgamento do Recurso Extraordinário 961034, cujo ministro relator foi Gilmar Mendes, julgado em 04-02-2019, trata-se de agravo regimental interposto contra decisão que negou seguimento ao recurso extraordinário com agravo, com fundamento na jurisprudência pacífica, no sentido de que a segurança nas relações de consumo é matéria legislativa de competência concorrente, o que possibilita a edição de lei estadual sobre o tema (BRASIL, 2019). Confira-se o trecho da decisão agravada nos seguintes termos:

O recurso não merece prosperar. No caso, verifico que o acórdão recorrido está em consonância com a orientação firmada por esta Corte, no sentido de que a edição de normas de segurança nas relações de consumo – inclusive, em agências bancárias - é matéria legislativa de competência concorrente, o que possibilita a edição de lei municipal ou estadual sobre o tema, respeitadas as diretrizes da legislação federal (BRASIL, 2019, p.2).

No agravo regimental, afirma-se a inconstitucionalidade da Lei nº 10.501/1997, do estado de Santa Catarina, com o fundamento de ser competência da União legislar sobre segurança bancária. A turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator. No voto, o ministro relator Gilmar Mendes defende que o agravante não levou argumentos suficientes para modificação da decisão, objetivando apenas à rediscussão da matéria já decidida em sentido de que a segurança das relações de consumo é matéria legislativa de competência concorrente, o que acarreta a edição de lei estadual sobre o tema (BRASIL, 2019).

No julgamento da ADI 5.961, cujo ministro relator foi Alexandre de Moraes, julgada em 19-12-2018, a Lei estadual foi julgada constitucional devido à competência concorrente dos estados para legislar sobre proteção aos consumidores - art. 24, V da CF. Os ministros do Supremo Tribunal Federal julgaram improcedente o pedido formulado na ADI, nos termos do voto do ministro Marco Aurélio por maioria (BRASIL, 2018).

No voto do ministro Marco Aurélio na ADI 5.961, a Lei estadual declarada constitucional, que versa sobre proibição das empresas concessionárias de serviços públicos de água e de luz realizarem o corte do fornecimento residencial de seus serviços por falta de pagamento de contas em dias específicos (sexta, sábado, domingos, feriados e no último dia útil anterior ao feriado) (BRASIL, 2018).

Os ministros Alexandre de Moraes e Dias Toffoli instituem a divergência no sentido de a inconstitucionalidade na lei estadual ser formal, porque na verdade, regulamenta a questão de Direito Civil de contratos na prestação de serviços públicos. Contudo, Alexandre

de Moraes e Dias Toffoli foram os votos vencidos, e o Supremo Tribunal Federal entendeu pela constitucionalidade da lei estadual, por se tratar de matéria do consumidor, nos termos do art. 24, V da CF (BRASIL, 2018).

No julgamento da ADI 4.019, cujo ministro relator é Luiz Fux, julgada em 13-12-2018, o tribunal, por unanimidade conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 12.155/2005, do estado de São Paulo, nos termos do voto do relator.

A controvérsia em debate é concernente à constitucionalidade da Lei nº 12.155/2005, do estado de São Paulo, que institui obrigação para as empresas concessionárias de serviços de telecomunicações de discriminar detalhadamente nas contas de telefonia fixa e móvel os pulsos cobrados nas ligações locais, sob pena de multa, ainda que a pretexto de proteger o consumidor ou a saúde dos usuários (BRASIL, 2018). No voto do ministro Fux, na ADI 4.019, o ministro entendeu pela inconstitucionalidade da Lei nº 12.155/2005, do estado de São Paulo, com fundamento de ser competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 22, I da CF), o qual, por unanimidade foi seguido pelos demais ministros da Suprema Corte.

No julgamento da ADI 5.725, cujo ministro relator foi Luiz Fux, julgada em 06-12-2018, a controvérsia é relativa à constitucionalidade da Lei nº 18.909/2016, do estado do Paraná, que obriga as operadoras de TV por assinatura a manter estabelecimentos físicos nas cidades com população superior a 100 mil habitantes, visando ao atendimento presencial ao consumidor na localidade de prestação de serviços (BRASIL, 2018).

Portanto, relativo à ADI 5.725, trata-se de investigar se lei estadual tem competência para instituir obrigação para empresas concessionárias de serviços de telecomunicações de manter e divulgar estabelecimentos físicos e representantes legais para atendimento presencial ao consumidor e recebimento de citações e intimações (BRASIL, 2018).

Dessa forma, o tribunal, por unanimidade na ADI 5.725, entendeu pela inconstitucionalidade da Lei estadual nº 18.909/2016 por ser competência privativa da União legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV da CF). Os estados-membros não possuem competência para legislar sobre normas aplicáveis aos prestadores de serviços de telecomunicações, ainda que seja com o intuito de proteger o consumidor ou a saúde dos usuários, pois tal atribuição é competência privativa da União (BRASIL, 2018).

No julgamento da ADI 4.633, cujo ministro relator foi Luiz Fux, julgada em 06-12-2018, a controvérsia é relativa à constitucionalidade da Lei nº 14.364/2011, do estado de São Paulo, institui que as agências e os postos de serviços bancários são obrigados a instalar divisórias individuais entre os caixas e espaço reservado para clientes que aguardam atendimento, proporcionando privacidade às operações financeiras (BRASIL, 2018).

Relativo ao julgamento da referente ADI 4.633, de um lado a Corte firmou orientação no sentido de que compete privativamente à União legislar sobre serviços bancários, por se tratar de matéria de interesse nacional. De outro lado, os estados-membros e os municípios possuem competência para dispor sobre questões relacionadas à proteção e à defesa dos consumidores dos serviços bancários. Em matéria de consumidor, é competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal (art. 24, V e VIII da CF) (BRASIL, 2018).

No voto do ministro Fux, na ADI 4.633, a obrigação para as agências e os postos de serviços bancários de instalar divisórias individuais entre os caixas e o espaço reservado para clientes que aguardam atendimento é norma suplementar de proteção aos consumidores dos serviços bancários do estado de São Paulo, que se encontra em harmonia com as normas gerais previstas na Lei federal nº 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 2018). Dessa forma, no voto do ministro Fux, entende pela constitucionalidade formal da Lei nº 14.364, do estado de São Paulo, por tratar de normas suplementares de direito do consumidor, assunto de competência legislativa concorrente da União e dos estados-membros (art. 24, V e VIII, da CF).

Na ADI 4.633, o ministro Marco Aurélio em seu voto (vencido), abre divergência por entender que o disposto nos artigos 48, inciso XIII, e 192 da CF, prevê competir à União legislar sobre normas relativas à organização e ao funcionamento do sistema financeiro nacional. Afirma, ainda, que ao impor às agências e aos postos de serviços bancários obrigação de instalar divisórias individuais entre caixas e o espaço reservado para clientes que aguardam atendimento, sob pena de multa por descumprimento, o legislador estadual adentrou no campo de atuação dos estabelecimentos voltados à prestação de serviços financeiros ao público, invadindo, dessa forma, a competência privativa da União (BRASIL, 2018).

No julgamento da ADI 5.575, cujo ministro relator foi Luiz Fux, julgada em 25-10-2018, o tribunal, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 10.513/2015, do

estado da Paraíba, acompanhando o voto do ministro relator. A controvérsia é relativa à constitucionalidade da Lei nº 10.513/2015, do estado da Paraíba, a referida Lei estadual trata de saber se a lei estadual pode instituir obrigação para empresas concessionárias de serviços de telecomunicações de apresentarem mensagem informativa quando os usuários dos serviços realizarem ligações para números de outras operadoras, ainda que a pretexto de proteger o consumidor ou a saúde dos usuários (BRASIL, 2018).

Relativo à ADI 5.575, no voto do ministro relator Luiz Fux, institui a inconstitucionalidade da Lei nº 10.513, do estado da Paraíba, pois o legislador estadual tratou da obrigação de as empresas concessionárias de serviços de telecomunicações apresentarem mensagem informativa, quando os usuários dos serviços realizarem ligações para números de outras operadoras.

Nos termos do art. 22, IV da CF, a União possui competência legislativa privativa em matéria de telecomunicações. Compete igualmente à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações - art. 21, XI da CF (BRASIL, 2018). Dessa forma, os estados-membros não possuem competência para legislar sobre normas aplicáveis aos problemas de serviços de telecomunicações, pois tal atribuição é privativa da União.

No julgamento da ADI 4.228, cujo ministro relator foi Alexandre de Moraes, julgada em 1-8-2018, o tribunal, por unanimidade, seguiu o voto do ministro relator para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 4.132/2008, do Distrito Federal. A Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo - CNC, fundamentada de invasão de competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I da CF), em face da Lei nº 4.132/2008, do Distrito Federal, que institui a obrigatoriedade da apresentação do documento de identidade com foto no ato de operações realizadas com cartão de crédito e de débito em conta (BRASIL, 2018). Dessa forma, na ADI 4.228, o tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 4.132/2008 do Distrito Federal, por ferir o art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

No julgamento da ADI 3.356, cujo ministro relator foi Eros Grau, julgada em 30-11-2017, o tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria questiona a constitucionalidade da Lei nº 12.589/04, do estado de

Pernambuco, que proíbe, no Estado de Pernambuco o uso do “amianto ou asbesto”. Os ministros Eros Grau e Marco Aurélio foram os votos vencidos, e defenderam a inconstitucionalidade formal da Lei nº 12.589, do estado de Pernambuco por invasão da competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais (BRASIL, 2018).

Contudo, não foi esse o entendimento da turma na ADI 3.356. O tribunal, por maioria, entendeu pela constitucionalidade da Lei estadual nº 12.589/04 nos termos dos votos dos ministros Dias Toffoli e Edson Fachin, que afirmam que no caso, a Lei estadual impugnada versa sobre assuntos relativos à competência concorrente dos estados-membros (produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde), inexistindo, dessa forma, afastamento claro de tal competência legislativa dos estados pela legislação federal que rege a matéria (BRASIL, 2018).

Nesse sentido, relativo aos votos de Toffoli e Fachin, na ADI 3.356, (entendimento seguido pelos demais ministros, com exceção de Eros Grau e Marco Aurélio - votos divergentes), a Lei estadual é constitucional que, em matéria de competência concorrente, regulamenta de forma mais restritiva a norma geral, dentro do âmbito de atuação permitido por ela (BRASIL, 2018).

No julgamento da ADPF 109, cujo ministro relator e voto vencedor foi Edson Fachin, julgada em 30-11-2017, o tribunal por maioria e nos termos do voto do ministro relator, conheceu a arguição e, no mérito, julgou-a improcedente, com declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º, da Lei nº 9.055/1995. Nos termos do voto do ministro Fachin, a ADPF foi proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria - CNTI, em face da Lei nº 13.113/2001 e do Decreto nº 41.788/2002, ambos do município de São Paulo (BRASIL, 2017).

Vale ressaltar, que no julgamento da referida ADPF, a Lei nº 13.113 dispõe sobre a proibição do uso de materiais, elementos construtivos, equipamentos da construção civil constituídos de amianto, o Decreto nº 41.788 regulamenta a referida lei. No voto do ministro Fachin, o ponto central da discussão é referente à divisão de competências entre os entes federativos e a solução da controvérsia deve ser pautada em alguns critérios e parâmetros normativos baseados no federalismo e divisão de competências, conforme elencados abaixo (BRASIL, 2017).

- É inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional (BRASIL, 2017, p. 33).

- Havendo Lei federal sobre determinada matéria não podem os estados-membros e municípios contrariarem seus dispositivos. Noutras palavras, a solução dos conflitos de competência federativa foi equacionada pela jurisprudência da Corte de modo semelhante ao que se fazia antes do advento da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2017, p.35).

- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal até o estado da arte anterior (até a CF de 1988) optou por concentrar no ente federal as principais competências federativas, mas é necessário explorar o alcance do federalismo cooperativo esboçado na Constituição Federal de 1988, para enfrentar os problemas de aplicação que emergem do pluralismo. A compreensão do federalismo pela Corte não pode ser emudecida por interpretações que neguem, de antemão, a ver o tema à luz de novas questões postas ao longo de diacrônica experiência constitucional (BRASIL, 2017, p. 36).

O ponto central da controvérsia da ADPF 109 está em saber se no campo da competência dos municípios para instituir normas que vedem a proibição do uso de materiais, elementos construtivos e equipamentos da construção civil constituídos de amianto invadem a competência da União. O tribunal entendeu pela constitucionalidade da lei municipal que, em matéria de competência local, comum e suplementar, regulamenta de forma mais restritiva a norma geral, dentro do âmbito de atuação permitido por ela (BRASIL, 2017).

O fundamento utilizado para embasar a constitucionalidade da referida lei municipal, foi de que, a lei ao dispor sobre proibição do uso de materiais, elementos construtivos e equipamentos da construção civil constituídos de amianto assim o fez, a um só tempo, à luz do nítido interesse local (art. 30, II, CF), inexistindo, igualmente, afastamento claro de tal competência legislativa pela legislação federal que dispõe sobre a matéria-Lei Federal nº 9.055/95. O STF entende que não há inconstitucionalidade formal nem material em relação à Lei nº 13.113/2001 e ao Decreto nº 41.788/2002, ambos do município de São Paulo, entretanto, há a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Federal nº 9.055/95 (BRASIL, 2017).

No julgamento da ADI 3.470, cuja ministra relatora foi Rosa Weber, julgada em 29-11-2017, a ação foi proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria - CNTI e a Lei nº 3.579/2001, do estado do Rio de Janeiro, que versa sobre a substituição progressiva da produção e da comercialização de produtos que contenham asbesto. A análise da constitucionalidade formal da Lei nº 3.579, do estado do Rio de Janeiro, em face do art. 24 da CF, possui objetivo principal investigar se a lei estadual tem caráter substitutivo ou complementar em relação à legislação federal que dispõe sobre a mesma matéria (BRASIL, 2017).

Nesse contexto, o tribunal por maioria, nos termos do voto da ministra relatora na ADI 3.470, a inconstitucionalidade da referida lei estadual é direta, pois a transgressão à lei federal já existente não traduz supressão de lacuna, e sim, invasão do espaço normativo atribuído pela Constituição Federal à União (normas gerais). Dessa forma, nesse caso, trata-se de uma hipótese específica de inconstitucionalidade, não decorre de invasão da lei estadual em relação à federal (ou o contrário, da legislação federal em relação à estadual), mas sim pelo descumprimento frontal de regra de competência dentro do domínio legislativo (art. 24, parágrafo 1º da CF) (BRASIL, 2017).

Referente à ADI 3.470, Rosa Weber em seu voto afirma que em matéria de competência concorrente, a norma estadual não deve confrontar a norma geral, a aplicação da norma estadual complementar não pode a ela se contrapor de forma que a afaste. A norma estadual será inconstitucional por não observar o disposto no art. 24, parágrafos 1º a 4º da Constituição Federal, pois a norma estadual que, objetivando regulamentar aspectos da exploração econômica do asbesto relacionados à produção e ao consumo, vier a estabelecer regime contrário à regra geral prevista na legislação federal (BRASIL, 2017).

No julgamento do Recurso Extraordinário 721553, cuja ministra relatora foi Rosa Weber, julgada em 17-03-2017, a turma por unanimidade, conheceu o agravo e negou-lhe provimento, nos termos do voto da relatora. Nesse sentido, trata-se de acórdão proferido pelo Tribunal Superior do Trabalho, interpõe Recurso Extraordinário, com base no art. 102, III da CF. O referido tribunal negou provimento ao recurso de revista, considerou constitucionais as determinações constantes na Lei estadual nº 12.971/98, para que os estabelecimentos bancários do estado de Minas Gerais adotem medidas de segurança específicas (BRASIL, 2017).

A Lei estadual nº 12.971/98, objeto do citado Recurso Extraordinário, institui que as instituições bancárias e financeiras são obrigadas a instalar dispositivos de segurança em suas agências e postos de serviço situados no estado, e cada unidade de atendimento das instituições deve dispor de porta eletrônica de segurança, giratória e individualizada em todos os acessos destinados ao público. No voto da ministra Rosa Weber, ela afirma que se deve manter a decisão da constitucionalidade da Lei nº 12.971/1998, com fundamento da lei estadual tratar de relação de consumo o que possibilita a legislação concorrente e, dessa forma, a constitucionalidade da lei estadual objeto de análise. No voto de Rosa Weber, considerou não haver vício no diploma expedido pelo estado de Minas Gerais, com fundamento na competência concorrente entre União e estados-membros para legislar em matéria de segurança nas relações de consumo - art. 24, incisos V e VIII e parágrafo 2º, da CF (BRASIL, 2017).

Na análise da ADI 4.955, cujo ministro relator foi Dias Toffoli, ação julgada em 24-09-2014, a presente ação tem como objeto a Lei nº 14.588/2009, do estado do Ceará, que institui sobre a comercialização de artigos de conveniências e a prestação de serviços de utilidade pública em farmácias e drogarias. No presente caso, a edição da Lei estadual nº 14.588 não implicou usurpação da competência privativa da União para legislar sobre proteção e defesa da saúde ou sobre produção e consumo (BRASIL, 2014).

Isso porque, os dispositivos da lei estadual não se enquadram no conceito de normas gerais, as quais se caracterizam por definirem diretrizes gerais e princípios amplos sobre um tema. Dessa forma, a Lei estadual nº 14.588/2009 não contraria nenhuma norma geral federal relativamente ao tema que trata, e o legislador estadual nada mais fez do que atuar no âmbito da competência conferida constitucionalmente aos estados e ao Distrito Federal para complementar a legislação federal, editando normas específicas (BRASIL, 2014).

No julgamento da ADI 4.423, cujo ministro relator foi Dias Toffoli, ação julgada em 24-09-2014, o tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do relator, julgou improcedente a ação. Trata-se de ADI ajuizada pelo procurador geral da República contra a Lei nº 4.353/2009, do Distrito Federal. A referida lei institui que as farmácias e drogarias instaladas no território do Distrito Federal podem comercializar artigos de conveniência, como, por exemplo, leite em pó, cartões telefônicos e recarga para celular, meias elásticas, pilhas, carregadores, filmes e cartão de memória para máquina digital (BRASIL, 2014).

A Lei estadual objeto de análise na ADI 4.423, no voto do ministro relator afirma não usurpar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e defesa da saúde ou sobre produção e consumo. Isso porque, os dispositivos da lei estadual não se enquadram na noção de normas gerais, as quais se conceituam por estabelecer diretrizes gerais e princípios amplos sobre certo tema. Dessa forma, a Lei do Distrito Federal nº 4.353/2009 não contraria nenhuma norma geral federal, sendo declarada constitucional, pois a lei em análise atuou no âmbito da competência conferida constitucionalmente aos estados e ao Distrito Federal para complementar a legislação federal, editando normas específicas (BRASIL, 2014).

No julgamento da ADI 4.701, cujo ministro relator foi Roberto Barroso, ação julgada em 13-08-2014, o objeto é a Lei nº 14.464/2011, do estado de Pernambuco, que determina prazos máximos para a autorização de exames, que necessitem de análise prévia, a serem cumpridos pelas empresas de planos de saúde, de acordo com a faixa etária do usuário. O tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do relator, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade da lei do estado de Pernambuco (BRASIL, 2014).

Referente ao voto do ministro relator, na ADI 4.701, Barroso afirma que a lei impugnada é inconstitucional, seja porque dispõe sobre obrigações contratuais privativas, seja porque a regulação dos planos de saúde, em particular, está incluída na competência privativa da União. É da União a competência para regular o mercado de planos de saúde, o que inclui não apenas a normatização da matéria (art. 22, VII da CF), mas também toda a fiscalização do setor (art. 21, VIII da CF) (BRASIL, 2014).

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.818, cujo ministro relator foi Dias Toffoli, julgada em 9-5-2013, tem como objeto a Lei nº 3.874, de 2002, do estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a comercialização de produtos por meio de vasilhames, recipientes ou embalagens reutilizáveis (reutilização de vasilhames e embalagens). As normas estaduais em questão não disciplinam matéria relativa ao direito de marcas e patentes ou à propriedade intelectual, mas normatiza sobre a proteção dos consumidores no tocante ao uso de recipientes, vasilhames ou embalagens reutilizáveis (BRASIL, 2013).

Nesse sentido, a Lei nº 3.874, do estado do Rio de Janeiro, na ADI 2.818, foi declarada constitucional, pois a legislação regula o consumo e a forma de circulação de determinados produtos, isto é, recipientes reutilizáveis. Trata-se de matéria de competência legislativa concorrente da União, dos estados-membros e do Distrito Federal, nos exatos

termos do art. 24, incisos V e VIII da CF. O art. 24 da Constituição Federal, em seus parágrafos, institui que cabe ao estado-membro legislar: quando a União não o faz e, assim, o ente federado, ao regulamentar uma das matérias do art. 24, não encontra limites na norma federal geral, que é o caso da Lei estadual objeto da presente ação (BRASIL, 2014).

Dessa forma, referente à Lei estadual do Rio de Janeiro nº 3.874, de 2002, não existindo norma geral da União regulando a matéria em questão, os estados-membros estão autorizados a legislar supletivamente no caso, como fez o estado do Rio de Janeiro, até que sobrevenha disposição geral por parte da União, logo a referida Lei estadual é constitucional (BRASIL, 2014).

No julgamento da ADI 3.343, cujo ministro relator foi Ayres Brito (voto vencido que defendia a constitucionalidade da Lei estadual por tratar de tema de competência concorrente, e não de competência privativa da União), julgada em 01-09-2011. O tribunal, por maioria, julgou procedente a ação direta, contra o voto do ministro Ayres Britto, a Lei nº 3.449/04, do Distrito Federal, que trata da proibição de cobrança de assinatura básica nos serviços de água, luz, gás, TV a cabo e telefonia. A Lei estadual foi declarada inconstitucional por se tratar de competência privativa da União para legislar e prestar os serviços públicos de telecomunicações e energia elétrica (arts. 21, XI e XII, b, e 22, IV da CF) (BRASIL, 2011).

No julgamento da ADI 4.478, cujo ministro relator foi Ayres Britto, julgada em 1-9-2011, o tribunal, por maioria, julgou procedente a ação direta contra o voto do ministro Ayres Britto (relator) que defendeu a constitucionalidade da Lei nº 1.336, do estado do Amapá por entender que a lei trata de proteção ao consumidor, e dessa forma, estaria no campo da competência legislativa concorrente (art. 24, V da CF). Contudo, o voto de Ayres Britto não foi acolhido pelos demais ministros da Corte, e o voto de Dias Toffoli abriu divergência no sentido da inconstitucionalidade da Lei nº 1.336, do estado do Amapá (BRASIL, 2011).

No voto do ministro Dias Toffoli, a Lei estadual nº 1.336/09, objeto de debate na ADI 4.478, ao proibir a cobrança de tarifa de assinatura básica nos serviços de telefonia fixa e móvel, incorreu em inconstitucionalidade formal. O art. 21, inciso XI da Constituição Federal institui que compete à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre organização dos serviços, a criação de um órgão regulador, as relações das concessionárias com os usuários/ consumidores e outros aspectos institucionais (BRASIL, 2011).

Ainda referente ao voto do ministro Toffoli, o art. 22, IV da CF afirma que compete privativamente à União legislar sobre águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão. O art. 175, parágrafo único, inciso II da CF determina que é a lei que estabelecerá a relação com os usuários, e não o Código do Consumidor. Essa especialidade expressa no texto constitucional, de acordo com o voto de Toffoli, já é suficiente para em matéria de telecomunicações afastar a aplicabilidade do direito do consumidor e atribuir à União a competência privativa para tratar do tema (BRASIL, 2011).

O tribunal, por votação unânime na ADI 2.730 e nos termos do voto da relatora, julgou parcialmente procedente a ação direta, para declarar inconstitucionais somente os artigos 2º, e seus parágrafos 7º, 8º e 9º, parágrafo único e seus incisos, da Lei do estado de Santa Catarina nº 12.385, de 2002. O governador do Estado de Santa Catarina propõe ação direta de inconstitucionalidade, contra Lei Estadual 12.385 de 2002, que institui, no Estado de Santa Catarina, o Programa de Assistência às Pessoas Portadoras de Doença Celíaca e adota outras providências (BRASIL, 2010).

No voto da ministra Carmem Lúcia, na ADI 2.730, a forma de apresentação dos produtos elaborados sem a utilização de glúten está relacionada com a competência concorrente do estado para legislar sobre consumo e proteção e defesa da saúde (art. 24, incisos V e XII da CF), sendo que o parágrafo 1º, do art. 55 do Código de Defesa do Consumidor também atribui aos estados o controle da publicidade de produtos e do mercado de consumo no interesse da preservação da saúde (BRASIL, 2010).

Ainda referente ao voto da ministra Carmem Lúcia, é legítima a competência legislativa suplementar do estado-membro para assegurar ao consumidor o direito de obter informações sobre os produtos que adquire, devendo, dessa forma, os produtos de alimentos sem glúten fazer constar no rótulo de seus produtos a inscrição “não contém glúten”. Dessa forma, a Lei nº 12.385 seria constitucional, e somente os artigos 2º, 3º e seus parágrafos 7º, 8º e 9º, parágrafo único e seus incisos são inconstitucionais (BRASIL, 2010).

Na ADI 1.980, cujo ministro relator foi César Peluso, julgada em 16-4-2009, o tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do relator, julgou improcedente a ação direta. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pela Confederação Nacional do Comércio - CNC e tendente à declaração de inconstitucionalidade da Lei estadual paranaense nº 12.420, de 1999, que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre a

natureza, procedência e qualidade dos produtos combustíveis comercializados nos postos revendedores do estado do Paraná (BRASIL, 2009).

A Lei estadual nº 12.420, na ADI 1.980, no voto do ministro César Peluso, foi declarada constitucional, pois não houve ofensa à competência privativa da União que tem fundamento no art. 22, incisos I, IV e XII da CF, uma vez que tais dispositivos contêm normas genéricas que atendem às matérias alheias àquela versada na lei impugnada. Não houve ofensa aos princípios constitucionais da liberdade de iniciativa e livre concorrência (art. 170, IV), a Lei estadual objeto de análise não toca nas relações comerciais entre as distribuidoras e os postos revendedores, prevendo apenas obrigações relacionadas à proteção e defesa do consumidor (BRASIL, 2009).

Na ADI 3.668, cujo ministro relator foi Gilmar Mendes, ação julgada em 17-9-2007, o tribunal, por unanimidade, e nos termos do voto do relator, julgou procedente a ação direta. O governador do Distrito Federal requer a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.706/2005, do Distrito Federal, que dispõe sobre “a fixação de tabela relativa a taxas de juros e de rendimentos de aplicações financeiras pelas instituições bancárias e de crédito” (BRASIL, 2007).

No voto do ministro Gilmar Mendes, na ADI 3.668, afirmou que com a análise da Lei estadual objeto de exame, ficou constatado que a Lei distrital trata especificamente da fixação, na entrada das instituições bancárias e de crédito, de tabela atualizada relativa a taxas de juros, bem como o percentual dos rendimentos de aplicações financeiras oferecidas ao consumidor. Nesse sentido, no campo da competência constitucional concorrente relativa às relações de consumo, a União traçou as normas gerais a serem aplicadas a todos os entes da federação na Lei nº 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 2007).

Ainda relativo ao voto no ministro Gilmar Mendes, na ADI 3.668, ficou constatada a inconstitucionalidade da Lei nº 3.706/2005, com o fundamento de que a Lei distrital se insere em tema referente à proteção do consumidor, especificamente, ao seu direito básico à informação adequada, acerca de produtos e serviços que lhes são oferecidos. A Lei distrital padece de vício formal em razão da ocorrência de usurpação da competência privativa da União para fixar normas gerais relativas às relações de consumo, uma vez que a Lei distrital não pode legislar de forma generalista, pois dessa forma, estaria invadindo a competência da União dentro do próprio condomínio legislativo - art. 24, V da CF (BRASIL, 2007).

No julgamento da ADI 2.359, cujo ministro relator foi Eros Grau, ação julgada em 27-9-2006, o tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação direta, nos termos do voto do ministro relator. No voto do relator, trata-se de ação direta na qual é objetivada a declaração de inconstitucionalidade de lei capixaba que disciplina a comercialização de produtos acondicionados em vasilhames, recipientes reutilizáveis, entre esses produtos gás liquefeito de petróleo - GLP (BRASIL, 2006).

Relativo ao voto do ministro Eros Grau, na ADI 2.359, a Lei estadual nº 5.652, do Espírito Santo é constitucional, pois o texto questionado dispõe diretrizes relacionadas ao consumo de produtos acondicionados em recipientes reutilizáveis. Seus preceitos versam sobre consumo de determinados produtos, matéria em relação a qual o estado-membro possui competência legislativa - art. 24, V, da Constituição Federal (BRASIL, 2007).

Dessa forma, ainda no voto do ministro Eros Grau, na ADI 2.359, a Lei estadual impugnada não está em confronto com nenhum dispositivo constitucional, limitando-se a estabelecer diretrizes referentes à comercialização de produtos contidos em recipientes, embalagens, ou vasilhames reutilizáveis. Diretrizes adequadas à prática de mercado e relativas à defesa do consumidor, dando concreção ao art. 170, V da CF. A Lei estadual é constitucional por dispor sobre matéria da competência concorrente entre a União, os estados-membros e o Distrito Federal (BRASIL, 2006).

No julgamento da ADI 3.645, cuja ministra relatora foi Ellen Gracie, ação julgada em 31-5-2006, o tribunal, à unanimidade, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 14.861/05 e do Decreto nº 6.253, ambos do estado do Paraná, nos termos do voto da relatora. O Partido da Frente Liberal propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei nº 14.861, do estado do Paraná, que regulamenta o direito à informação quanto aos alimentos e ingredientes alimentares que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados (BRASIL, 2006).

Referente à ADI 3.645, o requerente alega que o ato normativo impugnado, ao exigir que o consumidor seja informado da presença, em qualquer porcentagem, de ingredientes geneticamente modificados no produto a ser adquirido, extrapolou os limites da competência suplementar do estado para legislar em matéria de produção e consumo (art. 24, V e XII da CF), pois, em vez de adaptar a legislação federal existente sobre o tema às peculiaridades locais, nos termos do art. 24 da CF, criou norma geral confrontante com o art. 2º, do Decreto

Federal nº 4.680/03, que estabelece a necessidade de informação da natureza transgênica do produto apenas na comercialização de alimentos e ingredientes alimentares, cuja presença de organismos geneticamente modificados esteja acima de um por cento (BRASIL, 2006).

Ainda referente à ADI 3.645, no voto da ministra relatora, ela declara a inconstitucionalidade da Lei nº 14.861/05, com o fundamento de que a Lei estadual usurpou a competência da União para legislar, por meio de normas gerais, sobre produção e consumo. Ellen Gracie defende em seu voto que no presente caso, pretende-se a substituição, e não a suplementação, das regras federais que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativas à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispõe sobre o tema de maneira abrangente. O legislador local extrapolou a autorização constitucional que, na sistemática da competência concorrente, objetiva o preenchimento de lacunas verificadas na legislação federal (BRASIL, 2006).

No julgamento da ADI 2.656, cujo ministro relator é Maurício Corrêa, ação julgada em 8-5-2003, o tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na inicial da ação para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 7º, da Lei nº 10.813, de 2001, do estado de São Paulo. O governador do estado de Goiás propõe Ação Direta de Inconstitucionalidade dos artigos 1º a 8º, da Lei nº 10.813, de 2001, do estado de São Paulo, cujo teor da lei é: ficam proibidos, a partir de 2005, a importação, exportação, beneficiamento, comercialização, fabricação e instalação, no estado de São Paulo, de produtos ou materiais contendo qualquer tipo de amianto, sob qualquer forma (BRASIL, 2006).

No voto do ministro Maurício Corrêa, na ADI 2.656, afirma que como visto, a norma impugnada objetiva impedir a utilização de amianto, de qualquer espécie, no âmbito do estado de São Paulo. Proíbe a importação, a extração, beneficiamento, comercialização, fabricação e a instalação de material ou produtos que contenham o referido material. Dessa forma, o ministro entende que a Lei estadual legislou sobre obtenção de recursos minerais, sua produção e consumo fundado na alegação de proteção à saúde pública. O ministro entende que deve prosperar a alegação de vício formal decorrente da invasão de competência privativa da União (BRASIL, 2006).

No voto do ministro Maurício Corrêa, a invasão de competência privativa da União é que quando a Lei estadual ao vetar a importação e extração de qualquer espécie de amianto no

estado, o artigo 1º da Lei paulista invadiu a competência federal para legislar sobre comércio exterior, bem como acerca de minas e recursos minerais, que são bens da União (artigos 20, IX e 22, VIII e XII da CF). O ministro, ainda, afirma que no âmbito federal vigora a Lei nº 9.055/95, que “disciplina a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte de amianto e dos produtos que o contenham, bem como das fibras naturais e artificiais, de qualquer origem”, isto é, a União fixou normas gerais relativas à produção e ao consumo de amianto (BRASIL, 2006).

Dessa forma, ainda referente ao voto do ministro Maurício Corrêa, a partir da interpretação sistemática dos parágrafos 3º e 4º, do art. 24 da CF, as normas estaduais existentes e contrárias à legislação federal são consideradas ineficazes, bem como aquelas que dizem respeito a regras gerais. A legislação local não pode dispor sobre normas gerais (que no condomínio legislativo seria competência da União) sobre produção e consumo de amianto, o que afronta as regras da repartição de competência concorrente prevista no art. 24 da Constituição Federal (BRASIL, 2006).

Na ADI 2.396, cuja ministra relatora foi Ellen Gracie, ação julgada em 8-5-2003, o tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na inicial da ação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º e seus parágrafos 1º, 2º e 3º e dos artigos 2º e 3º e seus parágrafos 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210, de 2001, do estado de Mato Grosso do Sul. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo governador do estado de Goiás, na qual impugna a Lei nº 2.210/01, do estado de Mato Grosso do Sul, que veda a fabricação, o ingresso, a comercialização e a estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil, no território do estado de Mato Grosso do Sul (BRASIL, 2003).

Referente ao voto da ministra Ellen Gracie, na ADI 2.396, ela entende que quanto aos dispositivos constitucionais impugnados pelo autor da Ação Direta (art. 22, incisos I e XII e art. 25, parágrafo 1º da CF) não houve violação destes artigos pela Lei estadual que não dispõe sobre Direito Civil, Comercial, Penal, Processual, Agrário, isto é, a legislação estadual não interfere ou dispõe sobre matéria reservada à competência privativa da União (BRASIL, 2003).

Ainda referente ao voto da ministra Ellen Gracie, na ADI 2.396, a inconsistência da Lei estadual impugnada não é referente à competência privativa da União (art. 22 da CF). A

inconstitucionalidade é relativa à repartição das competências legislativas, definida no artigo 24 da Constituição Federal. A Lei estadual, ao determinar a proibição de fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto destinados à construção civil no estado de Mato Grosso do Sul excedeu a margem de competência concorrente que lhe é assegurada para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V da CF) (BRASIL, 2003).

No voto da ministra Ellen Gracie, na ADI 2.396, o espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente é: a) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; b) quando existente legislação federal que fixe os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade ou ainda para a definição de peculiaridades regionais (BRASIL, 2003).

No caso objeto da ADI 2.396, a Lei federal que fixe princípios gerais para a produção e a comercialização de amianto já existe. A Lei nº 9.055/95 promove o banimento dos anfibióticos, mas expressamente, permite, nos seus termos a extração, industrialização, utilização e comercialização de crisotila. A legislação estadual impugnada foge do que corresponde à legislação suplementar, da qual preenche vazios ou lacunas deixadas pela legislação federal. Dessa forma, a ministra Ellen Gracie, em seu voto, conclui por reconhecer vício de inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.210, por invasão da competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais relativas à produção e ao consumo (art. 24 da CF) e ainda por exacerbação da competência legislativa suplementar prevista no parágrafo 2º, do art. 24 da CF (BRASIL, 2003).

No julgamento da ADI 2.334, cujo ministro relator foi Gilmar Mendes, ação julgada em 24-4-2003, o tribunal, por unanimidade, não conheceu da ação relativamente aos Decretos nº 27.254/2000 e 29.043/2001, ambos do Rio de Janeiro, e conheceu o pedido formulado na ação quanto à Lei estadual nº 3.438 para julgá-la improcedente. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pela Confederação Nacional do Comércio - CNC, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.438, de 2000, que obriga distribuidoras de combustíveis a colocarem lacres eletrônicos nos tanques dos postos de combustíveis no âmbito do estado do Rio de Janeiro (BRASIL, 2003).

No voto do ministro Gilmar Mendes, na ADI 2.334, não conheceu dos Decretos nº 27.254 e 29.043 tendo em vista o caráter meramente regulamentar de reconhecer a inadmissibilidade da ação direta neste ponto. Quanto à Lei nº 3.438/2000, não se configura usurpação de competência legislativa da União (art. 22, I, IV e XII da CF). Nos termos do art. 24 da Constituição, compete ao estado regular de forma específica aquilo que a União tiver regulado de forma generalista (BRASIL, 2003).

Ainda referente ao voto do ministro Gilmar Mendes, na ADI 2.334, a Lei estadual é constitucional, pois o estado do Rio de Janeiro utilizou-se de maneira adequada de sua competência residual, visando proteger efetivamente o consumidor. O legislador estadual, com fundamento na competência que lhe é atribuída pelo art. 24 da CF, incisos V e VIII, editou lei estadual objetivando um maior controle do combustível comercializado no estado do Rio de Janeiro e colocado à disposição da população, evitando que, dessa forma, o consumidor venha a ser prejudicado por pagar por um produto que não corresponde ao exigido pelos órgãos oficiais competentes. Dessa forma, a Lei estadual impugnada é constitucional, pois não há que se tratar em invasão da competência privativa da União, com afronta ao art. 22 da CF (BRASIL, 2003).

No julgamento da ADI 4.512, cuja relatora foi a ministra Carmem Lúcia, julgada em 7-2-2018, no voto, a ministra explica que se trata de ADI com requerimento de medida liminar, ajuizada pela União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde - Unidas contra a Lei nº 3.885-2010, de Mato Grosso do Sul. A autora afirma que a Lei impugnada, o inciso XXXVI do art. 5º, os incisos I e VII do art. 22 e o art. 170 da Constituição da República. Argumenta que a citada lei é manifestamente inconstitucional, pois os estados, no caso o Mato Grosso do Sul, não podem legislar sobre Direito Civil (matéria contratual), Direito Comercial, nem mesmo sobre política de seguros, por causa do art. 22, I e VII da Constituição Federal, pois se tratam de competências legislativas privativas da União (BRASIL, 2018).

Vale ressaltar, que Carmem Lúcia em seu voto defende que os planos de saúde são subsidiariamente tutelados pelo Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078, e no mérito, o debate versou sobre a constitucionalidade da Lei estadual nº 3.885, de 2010, sobre a obrigatoriedade de entrega ao usuário, por escrito, de comprovante fundamentado com informações pertinentes a eventual negativa, parcial ou total, de cobertura de procedimento médico, cirúrgico ou de diagnóstico, bem como tratamento de internação. Os incisos I e VII,

do art. 22 da CF atribuem privativamente à União competência para legislar sobre Direito Civil, Comercial e política de seguros, a competência legislativa privativa é, por sua natureza, monopolística e concentrada no titular dessa competência, permitindo-se a delegação do regramento de questões específicas aos estados (art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal) (BRASIL, 2018, p.12).

Ainda concernente ao voto de Carmem Lúcia, a ministra cita José Afonso da Silva que pondera questões sobre produção e consumo em tema de competência legislativa concorrente. São fatos econômicos sujeitos à disciplina jurídica (art. 24, inciso V, da CF) e estados e Distrito Federal podem legislar sobre tais fatos, desde que obedeçam às normas gerais estabelecidas pela União (BRASIL, 2018, p.12). Essa interpretação de José Afonso reitera a tendência centralizadora do federalismo brasileiro e abafa a autonomia e o potencial criativo dos entes subnacionais, pois condiciona sua autonomia a competência legislativa federal a edição de normas gerais, é como se a norma geral da União fosse um “teto funcionando como grau máximo” e a autonomia dos estados-membros estivesse sempre subordinada e tivesse que obedecer a ele (o teto).

A ministra Carmem Lúcia entendeu que a Lei estadual impugnada era constitucional, pois a norma impugnada na referida ADI não invadia a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Comercial. O diploma normativo questionado foi estabelecido nos limites da competência concorrente, obedecendo, portanto, à competência do estado-membro de estabelecer normas, como na espécie, sobre consumo e responsabilidade por eventual dano ao consumidor nos termos do art. 24, V e VIII, parágrafo 2º da CF (BRASIL, 2018, p.10).

Já no voto do ministro Alexandre de Moraes, trata-se de ADI proposta pela União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde - Unidas, contra a íntegra da Lei estadual nº 3.885, de 2010, do estado de Mato Grosso do Sul que dispõe sobre a obrigatoriedade do fornecimento ao consumidor de informações e documentos por parte das operadoras de plano ou seguro privado de assistência à saúde no caso da negativa de cobertura e dá outras providências (BRASIL, 2018, p.39).

No voto, o ministro Alexandre de Moraes alegou que a legislação impugnada busca concretizar o direito de proteção ao consumidor (art. 5º, XXXII, da CF), por meio de um maior acesso à informação (art. 5º, XIV da CF), pormenorizando a proteção já estabelecida no

âmbito do Código de Defesa do Consumidor (art. 6º, III e VIII) que, embora apresente grande repertório de direitos conferidos ao consumidor e extenso rol de obrigações dos fornecedores de produtos ou serviços, não esgota toda a matéria concernente à regulamentação do mercado de consumo, sendo possível aos estados-membros o estabelecimento de disciplina normativa específica, preenchendo lacunas deixadas pela Lei federal (BRASIL, 2018,p.44).

Ainda concernente ao voto do referido ministro, a presente hipótese trata-se de norma de conteúdo benéfico ao consumidor (art. 24, V e VIII, da CF) cuja competência é concorrente entre União, estados e Distrito Federal e, com inegável interesse regional, devendo, portanto, prevalecer a compreensão axiológica e pluralista do federalismo brasileiro com a necessidade de prestigiar iniciativas normativas regionais e locais sempre que não houver expressa e categórica interdição constitucional, pois o princípio federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada e centralizadora das competências normativas da União, bem como sugere novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos estados, municípios e Distrito Federal. Alexandre de Moraes entendeu que a Lei estadual não invade a esfera de competência privativa da União, e assim, Alexandre de Moraes em seu voto julgou a Lei estadual constitucional nº 3.885, do estado de Mato Grosso do Sul (BRASIL, 2018, p.45).

Edson Fachin, em seu voto, entendeu que a norma estadual impugnada cria para as operadoras de planos e seguros de saúde obrigação de fornecer dados e informações ao consumidor em caso de negativa de cobertura. As normas, portanto, são específicas e direcionadas para uma situação que não diz respeito diretamente nem ao Direito Civil, nem ao Direito Comercial, mas sim a um rol de direitos voltados à proteção do consumidor: direitos a dados, informações e fundamentação no caso de negativa de cobertura. Dessa forma, o ministro entendeu pela constitucionalidade da Lei estadual (BRASIL, 2018, p.53).

O voto do ministro Luís Roberto Barroso foi convergente aos votos dos ministros Alexandre de Moraes e Edson Fachin no sentido de entender que a Lei estadual impugnada trata de produção e consumo, e que nesse caso, o estado-membro possui competência suplementar e, na parte substantiva, o direito mínimo que o consumidor tem é o de saber por que a sua cobertura foi negada pelo plano de saúde, votou, pois, pela constitucionalidade da Lei estadual (BRASIL, 2018, p.55).

A ministra Rosa Weber também entende pela constitucionalidade da Lei estadual de Mato Grosso do Sul com os mesmos fundamentos dos ministros Edson Fachin, Alexandre de

Moraes e Barroso. O ministro Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski aduzem em seus votos que veem com bons olhos o avanço, no campo do condomínio Legislativo, subscrevendo a possibilidade de os estados adotarem uma postura legislativa liberal quanto aos direitos do consumidor.

Dessa forma, o Supremo, por unanimidade, entendeu que a lei do estado de Mato Grosso do Sul é constitucional e dessa forma privilegiou e descentralizou a competência para dispor sobre direitos fundamentais do consumidor. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.357, cujo ministro relator foi Ayres Britto, julgada em 30-11-2017, a ementa afirma nos seguintes termos:

Lei nº 11.643, de 2001, do estado do Rio Grande do Sul, trata sobre a proibição da produção e comercialização de produtos à base de amianto. Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. Competência legislativa concorrente, e impossibilidade de legislação estadual para disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal. Lei federal nº 9.055, de 1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade do seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matéria-prima alternativa. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162, da OIT. Inconstitucionalidade superveniente da Lei federal nº 9.055-1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 11.643-2001. Improcedência da ação (BRASIL, 2017, p. 1-2).

A Lei nº 11.643, de 2001, do estado do Rio Grande do Sul, proíbe a produção e a comercialização de produtos à base de amianto, versando sobre produção e consumo (art. 24, V da CF), proteção do meio ambiente (art. 24, VI) e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CF). Dessa forma, a ementa aduz compete concorrentemente à União a edição de normas gerais e aos estados suplementar a legislação federal no que couber (art. 24, parágrafos 1º e 2º). Somente na hipótese de inexistência de Lei federal é que os estados exercerão a competência legislativa plena (art. 24, § 3º da CF) (BRASIL, 2017, p.2). A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria propõe a ADI, com o objetivo da declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 11.643, de 2001, do estado do Rio Grande do Sul.

Ainda concernente à ementa, afirma que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma competência concorrente não cumulativa, na qual há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem. Compete à União editar normas gerais não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que é definido em norma geral, mas sim suplementar (art. 24, parágrafo 2º). Se por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro,

não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal. A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica na inconstitucionalidade formal da lei (BRASIL, 2017, p.2).

Ainda referente à ementa, o art. 1º da Lei nº 9.055, de 1995, proibiu a extração, a produção, a industrialização, a utilização e a comercialização de todos os tipos de amianto, com exceção da crisotila. Em seu art. 2º, a lei autorizou a extração, a industrialização, a utilização e a comercialização do amianto da variedade crisotila na forma definida em lei. Assim, se a Lei federal admite, de modo restrito, o uso do amianto, em tese, a Lei estadual não poderia proibi-lo totalmente, pois desse modo atuaria de forma contrária à prescrição da norma geral federal. Nesse caso, não há norma suplementar, mas norma contrária-substitutiva à lei geral, em detrimento da competência legislativa da União (BRASIL, 2017, p.3).

No entanto, o art. 2º da Lei federal nº 9.055, de 1995, passou por um processo de inconstitucionalização, em razão da alteração das relações fáticas subjacentes à norma jurídica, e, no momento atual, não mais se compatibiliza com a Constituição Federal de 1988. Se antes, tinha-se notícia dos possíveis riscos à saúde e ao meio ambiente ocasionados pela utilização da crisotila, falando-se, na época da edição da lei em uso controlado da substância, atualmente, o que se observa é o consenso em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inviabilidade do seu uso de forma segura (BRASIL, 2017, p.3).

Diante da inviabilidade da norma geral federal, os estados-membros passam a ter competência legislativa plena sobre a matéria, nos termos do art. 24, parágrafo 3º da CF. Tendo em vista que a Lei nº 11.643, de 2001, do estado do Rio Grande do Sul proíbe a utilização do amianto crisotila nas atividades que menciona, em consonância com os preceitos constitucionais (em especial, os artigos 6º e 7º, incisos XXII e 196 e 225 da CF) e com os compromissos internacionais subscritos pelo Estado brasileiro, não incide ela no mesmo vício de inconstitucionalidade material da legislação federal (BRASIL, 2017, p.4). A ADI foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal improcedente, e a Lei estadual foi declarada constitucional.

No voto, o ministro Ayres Britto afirma que é necessário fazer a precisa diferenciação entre as seguintes categorias constitucionais: a) competência legislativa privativa; b) normas

gerais; c) competência legislativa concorrente; d) competência suplementar dos estados; e) competência legislativa plena de cada estado-membro para o atendimento das respectivas peculiaridades. A diferenciação desses institutos constitucionais se faz necessária para o estudo do regime federativo em tema de distribuição constitucional de competências legislativas (BRASIL, 2017, p.9).

A competência legislativa privativa da União é aquela inscrita no art. 22 da CF, para que a União discipline relações jurídicas de modo federativamente igual. Uma só legislação, portanto, a ter por âmbito espacial de incidência todo o território nacional, e por âmbito pessoal de vinculabilidade toda a população brasileira. É no âmbito dessa competência que a União possui com privatividade que se desenvolvem as denominadas “normas gerais”. Já no que concerne às competências legislativas concorrentes, veiculadas pelo art. 24 da CF, cuida-se de um poder normativo tão primário quanto comum à União, aos estados e ao Distrito Federal, logo, trata-se de um real condomínio legislativo federado, com a peculiaridade que à União cabe a edição de normas gerais de aplicabilidade federativamente uniforme (BRASIL, 2017, p.13).

Ainda concernente ao voto do ministro, ele aduz que os estados e o Distrito Federal, diante da edição de normas gerais, produzirão normas do tipo suplementar. Como suplementar deve-se entender “acrescer alguma coisa, fornecer suplemento ou aditamento, suprir, inteirar com o objetivo de suprir os déficits de proteção e defesa de que as normas gerais venham a padecer. O último critério utilizado pelo ministro em seu voto “competência legislativa plena de cada estado-membro para o atendimento das respectivas peculiaridades” (BRASIL, 2017).

Esse caso é de ausência de Lei federal veiculadora de normas gerais, estados e Distrito Federal exercerão a competência legislativa plena conforme expresso no parágrafo 3º, do art. 24 da CF. Essa situação se refere a casos em que para o atendimento de situações específicas, em um ou outro estado, ou no Distrito Federal, ostente uma precariedade tutelar tão grave que não seja possível esperar a boa vontade da União em ocupar espaços que a ela assistem em termos de produção de normas gerais (BRASIL, 2017, p.16). Já na ADI número 750, cujo ministro relator foi Gilmar Mendes, julgada em 3-8-2017, a ementa aduz nos seguintes termos:

sobre a obrigatoriedade de informações nas embalagens dos produtos alimentícios comercializados no estado do Rio de Janeiro. Alegação de ofensa aos artigos 22, VIII e 24, V da CF. Ocorrência. Ausência de justificativa plausível que autorize restrições às embalagens de alimentos comercializados no estado do Rio de Janeiro. Competência legislativa concorrente em direito do consumidor. Ausência. Procedência de interesse federal a evitar limitações ao mercado interestadual. Ação julgada parcialmente procedente.

No relatório do ministro relator da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, Gilmar Mendes afirma que o procurador geral da República propôs ADI, com pedido liminar, contra os artigos 2º, incisos II, III, e IV e 3º, parágrafo único da Lei nº 1.939, de 1991, do estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a obrigatoriedade de informações nas embalagens dos produtos alimentícios comercializados no estado do Rio de Janeiro (BRASIL, 2017, p. 2).

O requerente sustenta, em síntese, que a exigência de novos dados e informações nos rótulos dos produtos alimentícios, para a comercialização no estado do Rio de Janeiro, além das previstas na legislação federal, prejudica o comércio interestadual, uma vez que muitas empresas terão dificuldade no cumprimento das condições legais e acabarão por prejudicar os próprios consumidores fluminenses. Afirma, ainda, que é competência privativa da União legislar sobre comércio interestadual - art. 22, VIII da CF (BRASIL, 2017, p. 3).

Em seu voto, o ministro Gilmar Mendes afirma que o foco da análise da ADI são as regras constitucionais de repartição de competências legislativas, e quanto ao mérito, ele institui ser válido e necessário o esforço do STF desempenhar quanto à importância de se fazer uma revisão da interpretação do modelo federativo, especialmente, no âmbito das competências concorrentes. Reitera a importância de incentivar a atuação dos estados como laboratórios legislativos e fortalecer o federalismo cooperativo (BRASIL, 2017, p. 6). Um exemplo ilustrado por Gilmar Mendes, em seu voto de estados como “laboratórios legislativos,” foi nos seguintes termos (BRASIL, 2017, p.7):

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

Referente, ainda ao voto, em relação à análise de legislações estaduais que se utilizam da competência concorrente para dispor sobre direito do consumidor, o ministro afirma a

necessidade da Corte em definir padrões claros para apreciação da constitucionalidade. A jurisprudência do STF considera que em âmbito de competência concorrente, o livre espaço para a atividade legislativa estadual é autorizado na hipótese de não existir legislação nacional a contemplar a matéria. Ao existir norma geral, a legislação estadual poderá preencher eventuais lacunas (BRASIL, 2017, p. 6).

Ainda concernente ao voto, Gilmar Mendes afirma que em 30 de dezembro de 1991, data em que entrou em vigor a norma estadual impugnada, já existia ampla legislação nacional sobre a matéria, como por exemplo, a Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor). No voto, o ministro entende que não há motivos para se justificar o entendimento fixado pelo STF, considerando que os incisos II, III e IV do art. 2º, da Lei nº 1.939, de 1991, do estado do Rio de Janeiro, incorrem em vício formal de inconstitucionalidade, por violação aos artigos 22, VIII e art. 24, V da CF (BRASIL, 2017, p. 13).

Já no voto do ministro Alexandre de Moraes, ele afirma que a Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro manifestou-se pela constitucionalidade da Lei estadual, sustentando tratar-se de competência legislativa suplementar do estado-membro. Alexandre de Moraes, ainda, trata de alguns questionamentos que ele acha imprescindível para a solução da presente ADI, dentre eles: a legislação estadual impugnada afronta a competência legislativa privativa da União para legislar sobre comércio exterior e interestadual; será que o estado poderia dispor sobre matéria veiculada na norma impugnada de forma a tutelar consumidores, no exercício da competência legislativa concorrente, nos termos do art. 24, parágrafo 2º da CF (BRASIL, 2017, p.16).

Alexandre de Moraes entendeu que a Lei estadual objeto de análise afronta o artigo 22, VIII da Constituição Federal, dessa forma, a Lei estadual impugnada ultrapassa os limites territoriais do estado do Rio de Janeiro, afetando o comércio interestadual e exterior, matéria de competência legislativa privativa da União (art. 22, VIII da CF) (BRASIL, 2017, p.20).

Já no voto do ministro Edson Fachin, trata-se da necessidade de uma dimensão menos hipertrofiada do federalismo brasileiro, isto é, a questão objeto da análise da presente ADI é a de que, de um lado, tem-se a hipótese do art. 22, VIII, tratando da competência privativa da União para legislar sobre comércio, de forma que a Lei estadual invada a competência privativa da União afastando a competência do estado-membro. Por outro lado, o art. 24, V da

CF trata da legislação concorrente sobre produção e consumo, o referido ministro afirma estar nesse dilema (BRASIL, 2017).

Ainda concernente ao voto de Fachin, o ministro discorda de Alexandre de Moraes e de Gilmar Mendes, entendendo que a legislação estadual ao estabelecer exigências para a rotulagem de produtos e determinar que sejam retirados de circulação está atuando na esfera da legislação concorrente (art. 24, V da CF) e não na esfera de competência privativa da União (art. 22, VIII da CF), pois a regulação tem nítido caráter de regulação protetiva do consumidor, não sendo, diretamente, relacionada à conformação de regras para o comércio interestadual (BRASIL, 2017, p. 27).

O ministro Roberto Barroso acompanhou o voto do ministro relator (Gilmar Mendes) com o fundamento que embora compartilhe as preocupações de Fachin em descentralizar o atrofiado federalismo centralizador, nesse caso específico, por circunstâncias particulares da Lei estadual, inclusive de natureza temporal, e pelo prazo que já vigora a sua suspensão parcial, e pelo momento da sua edição, acompanha o voto de Gilmar Mendes (BRASIL, 2017, p. 34). A ministra Rosa Weber também acompanhou o voto do ministro relator, embora também afirme que se deve observar o pressuposto da descentralização ideal buscado pelo federalismo.

No voto do ministro Luiz Fux, ele afirma que tem se preocupado bastante com a questão do federalismo unitário (centralizado), mas há algumas liberdades de competência que não podem ultrapassar determinados limites. Dessa forma, se uma lei federal que já dispõe sobre o tema, a lei local só se salva se ela repetir o teor da Lei federal, mas se a Lei estadual inovar, ela confronta com a Lei federal e ela seria inconstitucional, no caso da presente ADI, o referido ministro afirma a existência dessa questão. A segunda questão é que além da defesa do consumidor, tem-se problemas de comércio interestadual, e a competência para legislar sobre isso é exclusiva da União (BRASIL, 2017, p. 36).

No voto de Fux, ele entendeu pela inconstitucionalidade da Lei estadual e acompanhou o voto do ministro relator Gilmar Mendes, pois um produto pode ter dez rótulos, porque chega num lugar, passa a um outro, depois outro. Então, as informações nutricionais podem ser variadíssimas, o que não faz nenhum sentido sobre o enfoque da comercialização e da livre iniciativa (BRASIL, 2017, p. 37).

No voto do ministro Ricardo Lewandowski, o magistrado afirma que compartilha inteiramente das preocupações de Fachin referentes à proteção das competências concorrentes dos entes federados. Na presente ADI, o referido ministro segue o voto do relator Gilmar Mendes, pois entende que há algumas particularidades, dentre elas: a vontade de proteger o consumidor do Rio de Janeiro. Na verdade, essa Lei tem um efeito contrário, porque ela vai encarecer os produtos à medida que estabelece uma obrigação a mais para aqueles que comercializam as mercadorias naquele estado. Portanto, embora bem-intencionada no sentido de informar melhor o consumidor, ela vai encarecer o produto e, dessa forma, prejudicá-lo (BRASIL, 2017, p.44).

A ministra Carmem Lúcia acompanha a divergência com os ministros Edson Fachin e Celso de Mello; em seu voto, a ministra reitera a necessidade da reconstrução da federação brasileira, para não correr o risco de ter-se uma federação formal ou uma federação de “opereta”, isto é, que está posta na norma constitucional, mas não se efetiva por causa da centralidade das competências mais importantes, especialmente, no campo legislativo. Dessa forma, Carmem Lúcia, Edson Fachin e Celso de Mello entendem ser a Lei estadual constitucional, sendo os votos divergentes e vencidos, pois o Supremo Tribunal Federal entendeu pela inconstitucionalidade da Lei do estado do Rio de Janeiro (BRASIL, 2017).

No âmbito literal do artigo 24 da Constituição Federal de 1988, é possível observar alguns parâmetros normativos federativos, mas não há repartição rígida de competências legislativas entre o que compete à União e aos estados-membros realizar, dentre eles:

- O § 1º no campo da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais;
- O § 2º a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados;
- O § 3º inexistindo Lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades;
- O § 4º a superveniência de Lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da Lei estadual no que lhe for contrário.

Diante da leitura do artigo 24 da Constituição Federal, é perceptível que o papel da União se limita ao estabelecimento de normas gerais, porém relativo às competências estaduais e distrital, a Constituição apenas afirma que devem obedecer às normas gerais da

União, quando existir. Na literalidade do artigo 24 da CF não é possível observar que a função das leis estaduais e distritais são referentes à legislação específica. Dessa forma, as normas gerais funcionam como um limite “teto” a ser observado pelos entes federativos, no exercício da competência legislativa concorrente.

Quando não há Lei federal dispendo sobre determinada matéria, ou seja, em hipóteses de omissão art. 24, § 3º da CF, refiro-me à competência supletiva dos estados-membros e do Distrito Federal. De acordo com a Constituição, nessas hipóteses os estados e o Distrito Federal possuem competência legislativa plena para tratar das matérias condominiais (a exemplo do consumidor), adequando as peculiaridades locais. A expressão particularidades locais pode ser entendida, como Roberto Barroso afirma, como “minúcias onde jamais a União conseguiria regular pela distância que se encontra da periferia” (BRASIL, 2017, p.38).

Além dos critérios normativos federativos do artigo 24 da Constituição Federal de 1988, é importante observar também a interpretação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal como árbitro de federalismo, instituindo os limites normativos entre o que cabe à União e aos estados-membros fazerem.

- **Critério geral:** Se houver invasão da competência privativa da União para legislar em qualquer tema inscrito em seus respectivos incisos, a norma estadual será declarada inconstitucional. Ou então, se existir invasão de competência do artigo 24 da CF, isto é, quando a União deixa de legislar de maneira generalista e passa a legislar de forma específica, que no art. 24 da CF seria competência estadual, ou então, quando o estado- membro deixa de legislar de forma específica e começa a legislar de maneira generalista, a Lei estadual será declarada inconstitucional.
- **Critérios específicos:** União possui competência privativa para legislar sobre normas gerais relativas ao Direito do Consumidor. **Normas estaduais que tratem da proibição de inscrição de usuário de serviços públicos no cadastro de devedores** precisam ser declaradas inconstitucionais. Compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de produção ao consumidor. Na competência concorrente, a Lei estadual consumerista deve observar os limites impostos pela Lei federal, no qual o legislador estadual deve agir supletivamente. Entretanto, caso a Lei estadual repita o texto da Lei

federal e aprofunde/ amplie detalhando questões procedimentais, a norma estadual será constitucional.

- **Leis estaduais que cobrem taxa por emissão de carnê de pagamento ou boleto bancário de cobrança nas instituições:** escolas, imobiliárias, academias esportivas, clubes, condomínios e empresas prestadoras de energia. Se a Lei estadual a pretexto de disciplinar relações de consumo adentrar na esfera de relações contratuais, usurpará a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, a Lei estadual será inconstitucional. A competência concorrente para legislar sobre produção, consumo e responsabilidade por dano ao consumidor alcança somente a proteção extracontratual do consumidor, não podendo os estados-membros e o Distrito Federal disciplinarem as relações contratuais.
- Leis estaduais que determinam a forma para acondicionamento seguro em supermercados e no comércio em geral, de objetos cortantes (facas e tesouras) no âmbito da esfera estadual e municipal, matéria evidentemente consumerista. Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal entende que a Lei estadual é constitucional com fundamento na competência concorrente para legislar sobre produção e consumo.
- Leis estaduais ao instituir a obrigação de as operadoras de telefonia fixa e móvel disponibilizarem em seus sítios eletrônicos, extrato detalhado de conta das chamadas telefônicas e serviços utilizados na modalidade de recarga de créditos por pagamento antecipado (plano pré-pago), como é feito nos planos pós-pagos, sob pena de multa, invade a competência legislativa e administrativa da União para disciplina e a prestação dos serviços públicos de telecomunicações e, conseqüentemente, a Lei estadual é inconstitucional.
- Leis estaduais que obrigam empresas prestadoras de serviços de internet a apresentar ao consumidor, na fatura mensal, gráficos que informem a velocidade diária média de envio e recebimento de dados entregues no mês. Leis estaduais ao obrigar que fornecedores de serviços de internet demonstrem para os consumidores a verdadeira correspondência entre os serviços contratados e os efetivamente prestados, não trataram diretamente de legislar sobre telecomunicações, mas sim de direito do consumidor. Dessa forma, trata-se de norma sobre Direito do Consumidor que admite regulamentação concorrente pelos estados-membros, nos termos do art. 24, V da CF, constitucionalidade da Lei estadual.
- Lei estadual que dispõe sobre o tempo máximo de espera dos atendimentos realizados nas lojas das operadoras de telefonia no âmbito do estadual. Nesses casos, o estado-

membro não invade a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 22, I da CF). O legislador estadual atua no campo relativo à competência suplementar atribuída aos estados-membros pelo art. 24, parágrafo 2º, da CF.

- Lei municipal que obriga os postos revendedores de combustíveis a exibir o valor percentual do litro do álcool/etanol em relação ao valor do litro da gasolina e indicar o combustível mais vantajoso para os consumidores. Município não invade a competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal para edição de norma geral ou suplementar relativa ao direito do consumidor. A legislação impugnada atua no sentido de ampliar a proteção estabelecida no âmbito do Código de Defesa do Consumidor, o qual, apesar de apresentar amplo repertório de direitos conferidos ao consumidor, não possui a finalidade de esgotar toda a matéria concernente à regulamentação do mercado de consumo, sendo possível ao município o estabelecimento da matéria normativa específica, preenchendo os vazios e lacunas deixadas pela legislação federal. Não há indevida atuação do município no campo da disciplina geral concernente a consumo, nesse caso.
- Lei estadual que trate da possibilidade de vedar a realização de cobranças e vendas de produtos via telefone, fora do horário comercial, nos dias de semana, feriados e finais de semana, pois trata-se de competência concorrente dos estados para legislar sobre proteção aos consumidores, art. 24, V da CF, e a Lei estadual é constitucional. Existe linha tênue entre saber se a Lei estadual atua de forma suplementar, na proteção do consumidor, de acordo com a competência legislativa concorrente, ou se invade a competência privativa da União para tratar sobre telecomunicações, bem assim dos direitos dos usuários de serviços públicos.
- Lei estadual que institui a proibição da cobrança pelas empresas concessionárias de energia elétrica, da taxa de religação no caso de corte de fornecimento de energia por atraso no pagamento da fatura relativa ao fornecimento de energia elétrica. A inconstitucionalidade formal da Lei estadual é alegada devido tratar-se de competência privativa da União para legislar sobre energia, pois é competência privativa da União legislar sobre energia (art. 22, IV da CF).
- Lei estadual que trata da hipótese de gratuidade para a execução pública de obras musicais e literomusicais e fonogramas, impedindo o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição - ECAD de proceder à cobrança dos valores relativos ao aproveitamento econômico dos direitos autorais. Lei estadual que possua generalidade

e abstração dispendo sobre o aproveitamento econômico de direitos, sem tecer especificidades e detalhes, configurando elementos típicos de normas gerais. No condomínio legislativo, a União que possui a prerrogativa de estabelecer normas gerais, e o estado-membro não pode sair da esfera da especificidade para invadir o campo da generalidade, sob pena de invasão de competência dentro do condomínio legislativo do art. 24 da CF. Inconstitucionalidade da Lei estadual.

- Lei estadual que obriga as concessionárias de telefonia fixa e celular a cancelarem a multa contratual de fidelidade quando “o usuário comprovar que perdeu o vínculo empregatício após adesão do contrato”. O critério central para determinar se a norma impugnada invade ou não a competência da União, é analisar se os efeitos da medida se esgotam na relação entre o consumidor-usuário e o fornecedor-prestador do serviço público, ou se, ao contrário, interfere para além dessa dimensão, na relação jurídica existente entre esses dois atores e o Poder concedente, titular do serviço. Se a norma estadual interferir no conteúdo dos contratos administrativos firmados no âmbito federal para prestação do serviço público, não será possível afirmar que a norma se esgota no âmbito do Direito do Consumidor (inconstitucionalidade da Lei estadual).
- Lei estadual que institui obrigação para as empresas concessionárias de serviços de telecomunicações de discriminar detalhadamente nas contas de telefonia fixa e móvel os pulsos cobrados nas ligações locais, sob pena de multa, ainda que a pretexto de proteger o consumidor ou a saúde dos usuários. O Supremo Tribunal Federal entende pela inconstitucionalidade da Lei estadual, com fundamento de ser competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 22, I da CF).
- Lei estadual que institui que as agências e os postos de serviços bancários são obrigados a instalar divisórias individuais entre os caixas e o espaço reservado para clientes que aguardam atendimento, proporcionando privacidade às operações financeiras. Os estados-membros e os municípios possuem competência para dispor sobre questões relacionadas à proteção e à defesa dos consumidores dos serviços bancários. Em matéria de consumidor, é competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal (art. 24, V e VIII da CF), constitucionalidade da Lei estadual, pois a lei atuou no campo da competência suplementar.
- Lei estadual que trata do uso do amianto ou asbesto, é declarada a constitucionalidade da Lei estadual. O entendimento é que Lei estadual impugnada versa sobre assuntos relativos à competência concorrente dos estados-membros (produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde), inexistindo, dessa forma,

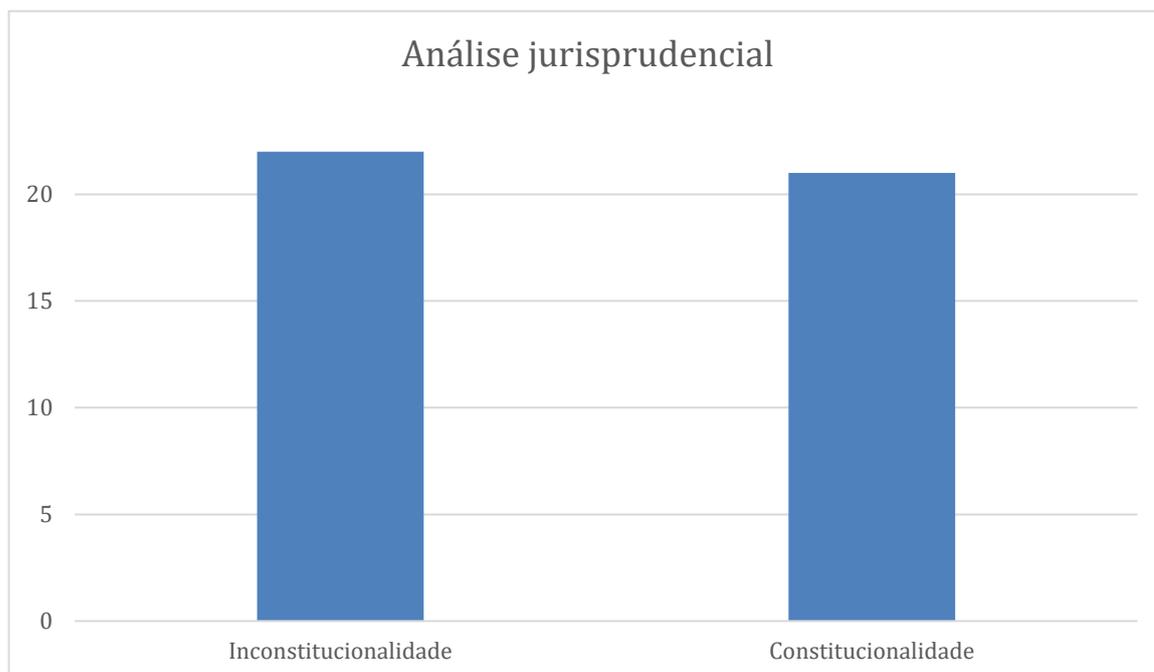
afastamento claro de tal competência legislativa dos estados pela legislação federal que rege a matéria.

- No campo da competência dos municípios para instituir normas que vedem a proibição do uso de materiais, elementos construtivos e equipamentos da construção civil constituídos de amianto invade a competência da União. O STF vem entendendo pela constitucionalidade da Lei municipal que, em matéria de competência local, comum e suplementar, regulamenta de forma mais restritiva a norma geral dentro do âmbito de atuação permitido por ela. Relativo ao uso do amianto, o STF institui alguns critérios normativos federativos, que foram instituídos na ADPF 109, nos seguintes termos:
- É inconstitucional Lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional (BRASIL, 2017, p. 33).
- Havendo Lei federal sobre determinada matéria não podem os estados-membros e os municípios contrariarem seus dispositivos. Noutras palavras, a solução dos conflitos de competência federativa foi equacionada pela jurisprudência da Corte de modo semelhante ao que se fazia antes do advento da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2017, p.35).
- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal até o estado da arte anterior (até a CF de 1988) optou por concentrar no ente federal as principais competências federativas, mas é necessário explorar o alcance do federalismo cooperativo esboçado na Constituição Federal de 1988, para enfrentar os problemas de aplicação que emergem do pluralismo. A compreensão do federalismo pela Corte não pode ser emudecida por interpretações que neguem, de antemão, a ver o tema à luz de novas questões postas ao longo de diacrônica experiência constitucional (BRASIL, 2017, p. 36).
- Lei estadual que estabelece as instituições bancárias e financeiras são obrigadas a instalar dispositivos de segurança em suas agências e postos de serviço situados no estado, e cada unidade de atendimento das instituições deve dispor de porta eletrônica de segurança, giratória e individualizada em todos os acessos destinados ao público. O STF entende pela constitucionalidade de leis estaduais que tratem dessa matéria, com fundamento da Lei estadual tratar de relação de consumo o que possibilita a legislação concorrente e, dessa forma, a constitucionalidade da Lei estadual objeto de análise.
- Lei estadual que determina prazos máximos para a autorização de exames, que necessitem de análise prévia, a serem cumpridos pelas empresas de planos de saúde,

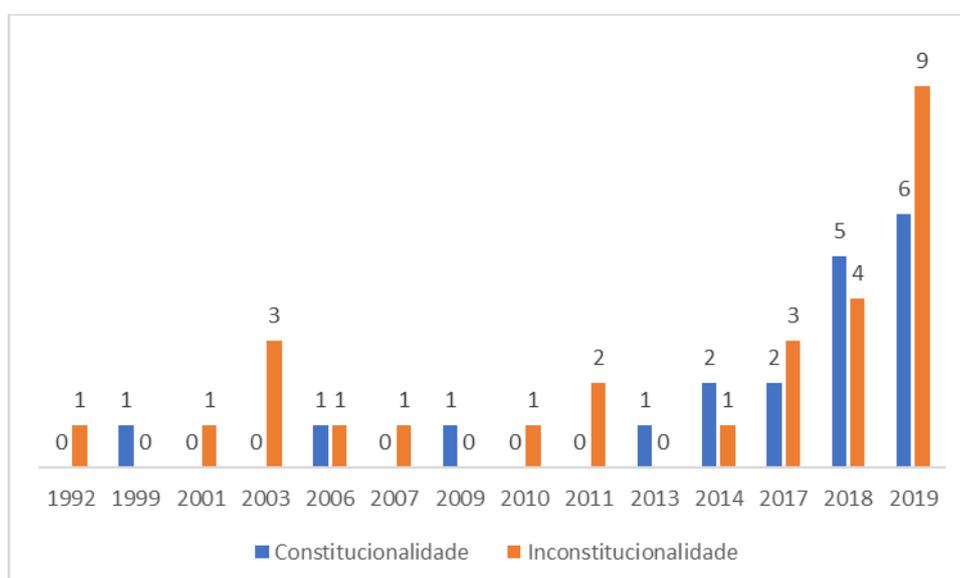
de acordo com a faixa etária do usuário. O STF vem entendendo pela inconstitucionalidade de leis estaduais que tratem da matéria, com fundamento dispõe sobre obrigações contratuais privativas, seja porque a regulação dos planos de saúde, em particular, está incluída na competência privativa da União. É da União a competência para regular o mercado de planos de saúde, o que inclui não apenas a normatização da matéria (art. 22, VII da CF), mas também toda a fiscalização do setor (art. 21, VIII da CF).

Foi realizado levantamento das decisões no Supremo Tribunal Federal que, de um universo de 45 ações (Recursos Extraordinários, Ações Diretas de Inconstitucionalidade, e ADPFs), de 1988 até janeiro de 2020, utilizando a seguinte fórmula: art\$ prox3 24 prox3 v e consum\$ e (federalismo ou condomínio ou concorrente ou \$compet\$ ou inva\$ ou plena ou suplement\$ ou norma\$ adj gera\$). Foi utilizada lógica binária, no sentido de que: se o STF declarou a lei subnacional constitucional, ele descentralizou, isto é, privilegiou a competência estadual para tratar do tema. Se o STF entendeu pela inconstitucionalidade da lei subnacional, ele centralizou, ou seja, privilegiou a competência da União para dispor sobre matéria de proteção ao consumidor.

Nesse contexto, de um universo de 45 ações, em 22 delas, o STF entendeu pela inconstitucionalidade da legislação estadual, com o fundamento de invadir a esfera de competência privativa da União, conforme critérios normativos acima descritos. Em 21 ações, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade da Lei estadual, com fundamento de que como trata-se de tema de produção e consumo, inscrito na competência legislativa concorrente do art. 24 da CF, a Lei estadual possui competência para normatizar o tema. A ADI 2.396 que declarou inconstitucional Lei estadual, relatada pela ministra Ellen Gracie, foi julgada pela primeira vez em 26-9-2001 e depois, a mesma ação foi julgada pela mesma ministra em 8-5-2003, apareceu de forma repetida na amostra. A ADI 1.980 também apareceu de maneira repetida na amostra e, então, uma delas foi desconsiderada, e dessa forma, só foi considerado um universo de 43 ações.



O Supremo Tribunal Federal exerce papel fundamental na manutenção do equilíbrio federativo. Incumbe à Corte a função de resolver conflitos federativos entre União e entes subnacionais. Nesse contexto, o Poder Judiciário, especialmente o Supremo Tribunal Federal, desempenha papel relevante na interpretação dos limites normativos federativos da repartição de competências legislativas entre os entes federados. Nesse contexto de constante tensão entre centralização e descentralização é importante pontuar que o movimento centrípeto e centrífugo do federalismo brasileiro não foi linear. É possível perceber alguns anos em que houve maior centralização em detrimento de outros períodos, conforme gráfico abaixo.



De um universo de 45 ações (Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Recurso Extraordinário e ADPF), as ADIs 2.396 e 1.980 apareceram na amostra de forma repetida e, conseqüentemente, foram utilizadas 43 ações e não 45 ações quantitativamente, pois foram excluídas as repetidas. Em 22 ações, dentre elas (ADI 5.174, ADI 4.090, ADI 5.830, ADI 5.610, ADI 5.800, ADI 4.704, ADI 4.019, ADI 5.725, ADI 5.575, ADI 4.228, ADI 4.512, ADI 3.470, ADI 3.937, ADI 4.701, ADI 3.343, ADI 4.478, ADI 2.730, ADI 3.668, ADI 3.645, ADI 2.656, ADI 2.396 e ADI 750) foi declarada a inconstitucionalidade da lei subnacional e, conseqüentemente, a centralização de competências no âmbito federal.

Entretanto, 21 ações, entre Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Recurso Extraordinário e ADPF (RE 1192865, ADI 3.874, ADI 5.572, ADI 5.833, RE 1181244, ADI 6.087, ADI 4.908, ADI 5.745, RE 961034, ADI 5.961, ADI 4.633, ADI 3.356, ADI 3.357, ADPF 109, RE 721553, ADI 4.955, ADI 4.423, ADI 2.818, ADI 2.359, ADI 2.334, ADI 1.980), foi declarada a constitucionalidade da lei subnacional, e dessa forma, houve uma descentralização.

É interessante notar que, embora o Supremo Tribunal Federal ainda possua uma interpretação centralizadora no âmbito da União, pois em 22 ações ele declarou a inconstitucionalidade da lei subnacional contra 21 ações em que foi declarada a constitucionalidade de leis subnacionais. É interessante que a tensão entre a centralização e a descentralização, que sempre foi a tônica do federalismo brasileiro, está equilibrada com base na pesquisa e nos dados relatados acima.

No ano de 2019, houve grande preocupação dos ministros do Supremo Tribunal Federal em um movimento centrífugo do federalismo brasileiro, em várias decisões foi possível perceber passagens nas quais afirmavam a necessidade de maior fortalecimento e ampliação de competências legislativas subnacionais. No ano de 2019, de um universo de 15 ações analisadas, nove defenderam a constitucionalidade da lei subnacional, entre elas (RE 1192865, ADI 3.874, ADI 5.572, ADI 5.833, RE 1181244, ADI 6.087, ADI 4.908, ADI 5.745, RE 961034) e em seis ações pela inconstitucionalidade de leis subnacionais, dentre elas (ADI 5.174, ADI 4.090, ADI 5.830, ADI 5.610, ADI 5.800, ADI 4.704). Fica perceptível, que no ano de 2019, existiu um movimento tendente à descentralização de competências legislativas.

No ano de 2018, de um universo de sete ações, cinco delas foram pela inconstitucionalidade das leis subnacionais, entre elas (ADI 4.019, ADI 5.725, ADI 5.575, ADI 4.228, ADI 4.512) em apenas dois casos foi declarada a constitucionalidade das leis estaduais (ADI 5.961 e ADI 4.633). No ano de 2018, houve um movimento centrípeto de competências legislativas.

Em 2017, de um universo de seis ações, duas delas entendem pela inconstitucionalidade da lei subnacional (ADI 3.470 e ADI 3.937) e quatro pela constitucionalidade da lei subnacional (ADI 3.356, ADI 3.357, ADPF 109 e RE 721553). Houve nesse ano movimento centrífugo e de descentralização de competências legislativas. Já no ano de 2014, de um universo de três ações julgadas, duas delas (ADI 4.955 e ADI 4.423) foram pela constitucionalidade da lei subnacional e em apenas uma ação (ADI 4.701) foi pela inconstitucionalidade da Lei estadual, deixando claro que, no ano de 2014 houve uma tendência descentralizadora do federalismo brasileiro.

No ano de 2013, apenas uma ação julgada (ADI 2.818) em que o tribunal decidiu pela constitucionalidade da Lei estadual, e dessa forma, descentralizou. Já no ano de 2011, de um universo de duas ações (ADI 3.343 e ADI 4.478) ambas declararam inconstitucionais leis estaduais voltadas à proteção do consumidor, e, dessa forma, houve nesse período um movimento centrípeto de competências legislativas. No ano de 2010, apenas uma ação julgada (ADI 2.730) que foi declarada a inconstitucionalidade da Lei estadual, e dessa forma, a centralização de competências legislativas no âmbito federal.

No ano de 2009, só foi julgada uma ação, a ADI 1.980, que institui a constitucionalidade da Lei estadual e, conseqüentemente, a descentralização de competências legislativas. Em 2007, também só foi julgada uma ação, a ADI 3.668, que declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual. Em 2006, de um universo de duas ações, a ADI 2.359 declarou a constitucionalidade da Lei estadual e a ADI 3.645 a inconstitucionalidade da Lei estadual, sendo perceptível um movimento equilibrado entre forças centrípetas e centrífugas.

No ano de 2003, foram julgadas pelo Supremo Tribunal Federal três ações (ADI 2.656, ADI 2.396 e ADI 2.334), e todas elas pela inconstitucionalidade da Lei estadual, existindo, dessa forma, grande centralização de competências legislativas nesse período. Em 2001, foi julgada apenas uma ação, a ADI 2.396 (que inclusive foi justamente a ação repetida na amostra) que declarou inconstitucional a Lei estadual. No ano de 1999, foi julgada apenas

a ADI 1.980, que declarou a constitucionalidade da Lei estadual, e a descentralização de competências. Em 1992, apenas uma ação foi julgada, a ADI 750, que declarou inconstitucional a Lei estadual impugnada e dessa forma, centralizou.

Considerações finais

O Estado federal foi adotado como modelo institucional no Brasil com a finalidade de estabelecer harmonia e unidade entre seus elementos - União, estados-membros, Distrito Federal e municípios. A utilização do modelo federativo é útil em países de dimensões continentais, à medida em que viabiliza a proteção federal de interesses gerais, simultaneamente, à proteção de direitos e interesses particularmente relevantes no âmbito regional. Dessa forma, podem ser promulgadas normas aplicáveis no âmbito estadual com a finalidade de resolver problemas locais considerados irrelevantes nacionalmente.

Essa percepção é especialmente relevante no que diz respeito à proteção dos direitos do consumidor, cuja tutela é expressamente determinada pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, XXXII. Ainda que o Código de Defesa do Consumidor seja inestimável por definir direitos e a criação de mecanismos e órgãos essenciais à regulação das relações de consumo, a abrangência nacional do diploma legal deixa lacunas que podem ser melhor ajustadas pela regulamentação por meio de normas estaduais.

A partir desse contexto, cabe ressaltar que entes subnacionais possuem função relevante nesse cenário. Isso porque, sendo o Brasil país federalista com repartição de competências legislativas para a produção de direito, a tutela do consumidor pode ser devidamente regulada e também estar prevista em leis e constituições estaduais (conforme demonstrado no item 3.2), não sendo tema reservado exclusivamente ao Congresso Nacional.

A preocupação maior da causa federalista está na dificuldade de encontrar um equilíbrio normativamente e funcionalmente adequado entre União e estados. Há uma excessiva centralização de competências legislativas no âmbito da União, uma vez que as competências federais dispostas no artigo 22 da CF são muito amplas e extensas. Contudo, com feliz surpresa com a coleta jurisprudencial, foi possível perceber que o Supremo Tribunal Federal referente às competências legislativas voltadas à proteção do consumidor em temas centrais da dissertação como: “federalismo, condomínio legislativo, competência concorrente, invasão de competências, normas gerais e suplementares” está tendendo, pelo menos no ano de 2019, a ter interpretação pela constitucionalidade de leis subnacionais e, conseqüentemente, pela descentralização de competências legislativas.

A temida supremacia da União (no campo das competências legislativas concorrentes) encontra-se em oposição ao ideal pleiteado pela concepção federalista, que busca

descentralizar o poder, ou seja, “tirar do centro” nacional determinadas decisões, de maneira que as competências legislativas subnacionais sejam ampliadas e fortalecidas. Quando se utilizam as expressões “centralização e descentralização”, no tocante à repartição de competências, destaca-se o grau com que as competências estão mais ou menos concentradas privativamente na União. Ao passo que a centralização denota a concentração de competências no âmbito da União, a descentralização ocorre quando as competências privativas dos estados são ampliadas em detrimento as atribuídas à União.

A dissertação investiga a proteção estadual do consumidor que se subdivide em um duplo aspecto. O primeiro é o normativo, que leva em conta a jurisprudência restritiva do Supremo Tribunal Federal e os limites da teoria da repartição de competências legislativas concorrentes na busca de fixação de critérios normativos federativos que foram elencados no item 3.3 da dissertação.

O segundo aspecto investiga normas estaduais concretas, como a Lei nº 16.559, janeiro de 2019 (Código Estadual de Defesa do Consumidor), a análise da constitucionalidade do Código Estadual de Defesa do Consumidor está intimamente relacionada com a discussão da repartição de competências legislativas concorrentes. Foi analisada a hipótese em abstrato da possibilidade de a constitucionalidade de um estado estabelecer um Código estadual. Para responder essa controvérsia foi necessário fixar linha tênue entre questões substantivas e procedimentais, de forma que é possível ter um Código estadual procedimental de defesa do consumidor, sempre observando como a defesa do consumidor vai se institucionalizar no âmbito estadual. Foi analisado artigo por artigo fazendo tabela comparativa do Código de Defesa do Consumidor federal com o Código de Defesa do Consumidor estadual de Pernambuco, e fica evidente que o CDC estadual é procedimental, e dessa forma, seria constitucional.

Referências

- _____. **Federação Brasileira:** Necessidade de Fortalecimento das Competências dos Estados Membros. Rio de Janeiro, 2014.
- _____. **A Autonomia do Estado Membro no Direito Constitucional Brasileiro.** Belo Horizonte, 2003.
- _____. **A Constituição Aberta.** 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- _____. As Novas Tendências do Federalismo e seus Reflexos na Constituição Brasileira de 1988. **Revista do Legislativo**, 1999.
- _____. **Ciência Política**, 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- _____. **Comentário Contextual à Constituição.** São Paulo, 2014.
- _____. **Direito Constitucional.** 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- _____. Lei nº 10392 de 2 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://dre.tretas.org/dre/2716199/aviso-10953-2016-de-2-de-setembro>>. Acesso em: 4 Out. 2017.
- _____. **Processo Constitucional de Formação das Leis.** 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.645. Plenário. Relatora: ministra Ellen Gracie. Brasília, 13 de março de 2002.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.591. Plenário. Relator: ministro Eros Grau. Brasília, 7 de junho de 2006.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.359. Plenário. Relator: ministro Eros Grau. Brasília, 27 de setembro de 2006.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 855. Plenário. Relator: ministro Octávio Gallotti. Brasília, 6 de março de 2008.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.980. Plenário. Relator: ministro César Peluso. Brasília, 16 de abril de 2009.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.322. Plenário. Relator: ministro Gilmar Mendes. Brasília, 2 de dezembro de 2010.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.343. Plenário. Relator: ministro Ayres Britto, 1 de setembro de 2011.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.847. Plenário. Relator: ministro Gilmar Mendes, 1 de setembro de 2011.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.478. Plenário. Relator: ministro Ayres Britto, 1 de setembro de 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.270. Plenário.
Relator: ministro Joaquim Barbosa, 14 de março de 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.701. Plenário.
Relator: ministro Roberto Barroso, 13 de agosto de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.615. Plenário.
Relator: ministro Eros Grau, 11 de março de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.818. Plenário.
Relator: ministro Dias Toffoli, 9 de maio de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.628. Plenário.
Relator: ministro Luiz Fux, 17 de setembro de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.402. Plenário.
Relator: Ministro Dias Toffoli, 7 de outubro de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.511. Plenário.
Relator: ministro Edson Fachin, 6 de abril de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.959. Plenário.
Relator: ministro Roberto Barroso, 20 de abril de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.959. Plenário.
Relator: ministro Roberto Barroso, 20 de abril de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.649. Plenário.
Relator: ministro Dias Toffoli, 1 de julho de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.862. Plenário.
Relator: ministro Gilmar Mendes, 18 de agosto de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.569. Plenário.
Relatora: ministra Rosa Weber, 18 de maio de 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.646. Plenário.
Relator: ministro Luiz Fux, 7 de fevereiro de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.835. Plenário.
Relator: ministro Marco Aurélio, 3 de agosto de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.356. Plenário.
Relator: ministro Edson Fachin, 3 de agosto de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.861. Plenário.
Relator: ministro Gilmar Mendes, 3 de agosto de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.253. Plenário.
Relator: ministro Dias Toffoli, 3 de agosto de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 451. Plenário. Relator: ministro Roberto Barroso, 1 de agosto de 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 750. Plenário. Relator: ministro Gilmar Mendes, 3 de agosto de 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.357. Plenário. Relator: ministro Ayres Britto, 30 de novembro de 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.512. Plenário. Relatora: ministra Carmem Lúcia, 7 de fevereiro de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 973559. Plenário. Relator: ministro Gilmar Mendes, 22 de fevereiro de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.174. Plenário. Relator: ministro Gilmar Mendes, 11 de novembro de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.090. Plenário. Relator: ministro Luiz Fux, 30 de agosto de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 1192865. Plenário. Relator: ministro Luiz Fux, 30 de agosto de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.830. Plenário. Relator: ministro Luiz Fux, 30 de agosto de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.874. Plenário. Relator: ministro Roberto Barroso, 23 de agosto de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.572. Plenário. Relator: ministro Alexandre de Moraes, 23 de agosto de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.833. Plenário. Relator: ministro Alexandre de Moraes, 23 de agosto de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 1181244. Plenário. Relator: ministro Alexandre de Moraes, 23 de agosto de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.087. Plenário. Relator: ministro Marco Aurélio, 21 de agosto de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.610. Plenário. Relator: ministro Luiz Fux, 8 de agosto de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.800. Plenário. Relator: ministro Luiz Fux, 8 de maio de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.908. Plenário. Relatora: ministra Rosa Weber, 11 de abril de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.704. Plenário. Relator: ministro Luiz Fux, 21 de março de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.745. Plenário. Relator: ministro Alexandre de Moraes, 7 de fevereiro de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 961034. Plenário. Relator: ministro Gilmar Mendes, 4 de fevereiro de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.961. Plenário. Relator: ministro Alexandre de Moraes, 19 de dezembro de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.019. Plenário. Relator: ministro Luiz Fux, 13 de dezembro de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.725. Plenário. Relator: ministro Luiz Fux, 6 de dezembro de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.633. Plenário. Relator: ministro Luiz Fux, 6 de dezembro de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.575. Plenário. Relator: ministro Luiz Fux, 25 de outubro de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.228. Plenário. Relator: ministro Alexandre de Moraes, 1 de agosto de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.512. Plenário. Relatora: ministra Carmem Lúcia, 7 de fevereiro de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.356. Plenário. Relator: ministro Eros Grau, 30 de novembro de 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.357. Plenário. Relator: ministro Ayres Britto, 30 de novembro de 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 109. Plenário. Relator: ministro Edson Fachin, 30 de novembro de 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.470. Plenário. Relatora: ministra Rosa Weber, 29 de novembro de 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.937. Plenário. Relator: ministro Marco Aurélio, 24 de agosto de 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 721553. Plenário. Relatora: ministra Rosa Weber, 17 de março de 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.955. Plenário. Relator: ministro Dias Toffoli, 24 de setembro de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.423. Plenário. Relator: ministro Dias Toffoli, 24 de setembro de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.701. Plenário. Relator: ministro Roberto Barroso, 13 de agosto de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.818. Plenário. Relator: ministro Dias Toffoli, 9 de maio de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.343. Plenário. Relator: ministro Ayres Britto, 1 de setembro de 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.478. Plenário. Relator: ministro Ayres Britto, 1 de setembro de 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.730. Plenário. Relator: ministro Marco Aurélio, 5 de maio de 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.980. Plenário. Relator: ministro César Peluso, 16 de abril de 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.668. Plenário. Relator: ministro Gilmar Mendes, 17 de setembro de 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.359. Plenário. Relator: ministro Eros Grau, 27 de setembro de 2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.645. Plenário. Relatora: ministra Ellen Gracie, 31 de maio de 2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.656. Plenário. Relator: ministro Maurício Corrêa, 8 de maio de 2003.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.396. Plenário. Relatora: ministra Ellen Gracie, 5 de agosto de 2003.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.334. Plenário. Relator: ministro Gilmar Mendes, 24 de abril de 2003.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 750. Plenário. Relator: ministro Octavio Gallotti, 29 de junho de 1992.

_____. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1998.

ACRE. Constituição (2000). **Constituição do Estado do Acre**. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/wp-content/uploads/2014/10/constitui%C3%A7%C3%A3o_atualizada.pdf>. Acesso em: 3 out. 2017.

ALHAMIDA, Kamal. **L Influence de la Cour Suprême Fédérale sur le constitutionnalisme Irakien**. Docteur en Droit public

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Atividade Constituinte nos Estados**. Ed: Juruá. Curitiba, 2018.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Atlas, 2013.

ALTHUSIUS, Johannes. **The Birth of Federal Theory: an alternative political language in the early era of centralized states**. NY: Palgrave Macmillan, 2005, p. 23-27.

ALVES JR, Luís Carlos. A proteção constitucional do direito do consumidor na dinâmica jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. **Goiás**. Artigo publicado em outubro de 2012.

AMAPÁ. Constituição (1991). **Constituição do Estado do Amapá**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70441/CE_Amapa.pdf?sequence=11>. Acesso em: 3 Out. 2017.

BAHIA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70433/CE_Bahia.pdf?sequence=13>. Acesso em: 3 de Out. 2017.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **A Assembléia constituinte e o seu temário**. R. Inf. Legislativa. Brasília. 23 nº 92 out-dez 1986.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **“Novos Rumos do Federalismo”**: Teoria Geral do Federalismo. Belo Horizonte, 1982.

BARROSO, Luiz Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BERCOVICI, Gilberto. **A Descentralização de Políticas Sociais e o Federalismo Cooperativo Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. **O Federalismo e as Regiões**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e Federalismo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010

BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam; SEPULVEDA, Antônio. **Federalismo - Desafios contemporâneos**. Ed. Fi, 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros 2000.

BONAVIDES, Paulo. **O Federalismo e a revisão da forma de Estado**. Revista de Informação Legislativa. Jan-março, 1973.

BONAVIDES, Paulo. **O Planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões (a experiência brasileira)**. Revista de Informação Legislativa. Julho- setembro de 1971.

BONAVIDES, Paulo. **O Senado e a crise da Federação**. Revista de Informação Legislativa. Abril-junho, 1976.

BORGES NETTO, André Luiz. **Competências legislativas dos Estados membros**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2832. Plenário. Relator: ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 7 de maio de 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/509f2321d97cd2d203256b280052245a?OpenDocument&Highlight=1,constitui%C3%A7%C3%A3o&AutoFramed>>. Acesso em: 2 Ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.649. Plenário. Relator: ministro Dias Toffoli, 1 de Julho de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.735. Plenário. Relator: ministro Teori Zavascki, 8 de setembro de 2016.

CALHOUN, John C. **On the Relation which the states and general government bear to each other**. NY: Palgrave Macmillan, 2005, p. 135.

CANTIZANO, Dagoberto Liberato. **O Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras e no Direito Comparado**. 1ª ed. Forense, 1985.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Das normas gerais: alcance e extensão da competência legislativa concorrente**. São Paulo: Fórum, 1ª edição, 2010.

CEARÁ. Constituição 1989. **Constituição do Estado do Ceará**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70432/CE_Ceara.pdf?sequence=1>. Acesso em: 3 Out. 2017.

Chercheur associé au (CERDHAP)- Université Pierre Mendès France - Grenoble II

COUTO, Cláudio Gonçalves; BELLON, Gabriel Luan Absher. **Imitação ou coerção. Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil**. Rev. Adm. Pública, vol.52, nº 2 Rio de Janeiro Mar./Apr. 2018 <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170061>

COUTO, Cláudio Gonçalves; BELLON, Gabriel Luan Absher; GANDOLFI, Victória Ermantraut. **Constituições estaduais e centralização federativa: considerações sobre o caso brasileiro**. 2016 - artigo.

DIMOULIS, Dimitri. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DINAN, John. **Subnational Constitutions as instruments of lawmaking in the United States**. Department of Politics and International Affairs Wake Forest University, USA dinanjj@wfu.edu

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. 1993. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70442/LO_DistritoFederal.pdf?sequence=1>. Acesso em: 3 Out. 2017.

ELAZAR, Daniel J. **Contrasting Unitary and Federal Systems**. *International Political Science Review* (1997), vol. 18, nº 3, 237-251. Linked references are available on JSTOR for this article: http://www.jstor.org/stable/1601342?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents. Source: *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*,

ESPÍRITO SANTO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70429/CE_EspiritoSanto.pdf?sequence=4. Acesso em: 3 Out. 2017.

FARIAS, Paulo José Leite. **A Função Clássica do Federalismo de proteção das liberdades individuais**. Brasília a. 35, nº 138 abr./jun. 1998

FERRARI, Sérgio. **Constituição estadual e federação**. São Paulo: Lumen Juris, 2003.

Ferraz Júnior, T.S. (1995). **Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal**. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, 90,0245-251. Recuperado de: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67296>.

FERREIRA, Camila Duran. O STF e a Construção Institucional das Autoridades Reguladoras do Sistema Financeiro: Um Estudo de Caso das ADINS. **Revista Direito**, São Paulo, 2009.

Follesdal, Andreas, "Federalism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Edição de verão 2018), Edward N. Zalta (ed.), URL = <https://plato.stanford.edu/archives/sum2018/entries/federalism/> Theories of Federalism and Civil Rights, 75Yale L.J.(1966). Available at:<https://digitalcommons.law.yale.edu/ylj/vol75/iss6/3>

FREIRE, Felisbello. **As Constituições dos Estados e a Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Scholar Select, J Ribeiro dos Santos, 1898.

GARZA, José Ma. Serna de la. **Strengthening state constitutionalism from the federal Constitution: the case of México**. Workshop No. 2: Sub-national constitutions in federal and quasi-federal constitutional states World Congress of Constitutional Law Oslo, 16-20, 2014.

GILMAR, Ferreira Mendes. **Direitos Fundamentais e o Controle de Constitucionalidade**, 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GONZALES, Douglas Camarinha. **Competência Legislativa dos entes federados: conflitos e interpretação constitucional**. Dissertação de Mestrado- USP, 2011.

GOOSSENS, Jurgen. **Constitutional Amendment Procedures: Institutional Learning from State Laboratories in the US**. Workshop 2 - Sub-national constitutions in federal and quasi-federal constitutional states. LL.M. Yale Law School, class of 2013 – Ph.D. Candidate at Ghent University

GRAMPER, Anna. **Constitutional Courts, Constitutional Interpretation, and subnational Constitutionalism**. In this paper, the term “subnational” refers to both the constitutions of the constituent states in federal systems as well as to regional statutes in quasi-federal systems, even though they may be no genuinely regional “constitutions” in the former sense; on

distinctions between subnational constitutions see Saunders, *The Constitutional Credentials of State Constitutions*, *Rutgers Law Journal* 42 (2011) 853 (854 ff).

HAMILTON, Alexander; JAY, Jonh, MADISON, James. **O Federalista**. Rio de Janeiro, 1840.

HAMILTON, Alexander; JOHN, Jay; MADISON, James. **Federal Theory in the Federalist**. NY: Palgrave Macmillan, 2005, p. 105.

HAMILTON, MADISON, JAY. **Os artigos federalistas. 1787-1788**. Tradução de Maria Lúcia X. de A Borges. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 1993.

HANSCHERL, Dirk. **The role of subnational constitutional power in accommodating centrifugal tendencies within European states**. Working Paper submitted for Discussion at Workshop No. 2 (“Sub-National Constitutions in Federal and Quasi-Federal Constitutional States”) World Congress of Constitutional Law 2014 in Oslo

HENDERSON, Jane; BELYKH, Marina. **The Application of Sub-national Constitutions in Russia: the Role of the Charter Court**. A version of this paper is forthcoming in *Russian Law: Theory and Practice*, 2014.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte, 4ª ed, Del Rey, 2003.

HORTA, Raul Machado. **Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 1993.

JAHN, Marcela. **A competência legislativa no âmbito do direito do consumidor: Análise de casos de legislações municipais à luz do texto constitucional**. 2015. Dissertação (Pós-graduação em direito do consumidor) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Distrito Federal, 2015.

JELLINEK, George. **Allgemeine Staatslehre**. Berlin: O. Haring, 1851.

JONH, Marcela Camargo Savonitti. **A Competência Legislativa no Âmbito do Direito do Consumidor**. Bahia, 2015

JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira Baracho; LIMA, Eduardo Martins de. **Competências Legislativas e Materiais no Contexto do Pacto Federativo Brasileiro**. São Paulo, 2000.

KARMIS, Dimitrios; NORMAN, Wayne. **Theories of Federalism - A reader**. NY: Palgrave Macmillan, 2005.

KELSEN, Hans. **Teoria Generale del Diritto Dello Stato**. São Paulo: Edizioni di comunita, 1952

KINCAID, John; TARR, Alan G. **A Global Dialogue on Federalism - Dialogues on Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries**. Ed: Fórum of Federations and iacfs. Vol. 1. London, 2005.

KRELL, Andreas. **Leis de normas gerais, regulamentação do poder executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa**. São Paulo: Fórum, 2008.

LAWRENCE, David. **Subnational Constitutionalism and The Concurrent protection of religious freedom: The Canada-Quebec Experience**. Lawrence David, BCL/LLB candidate, Faculty of Law, McGill University, and Judicial Law Clerk, Quebec Court of Appeal. The conception of this article arose from research assistance work conducted under the supervision of Professor Victor M Muñiz-Fraticelli, Professor of Law and Political Science, McGill University, pursuant to the Borden Ladner Gervais Student Research Fellowship (2012), and Dr James A Gardner, Distinguished Professor of Law, SUNYBuffalo Law School, and Fulbright Visiting Professor at McGill University, Research Group on ConstitutionalStudies,Fall2012.

LOBO, Paulo Luiz Neto. **Competência Legislativa Concorrente dos Estados Membros na Constituição de 1988**. São Paulo,1989.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências Federativas**. São Paulo: Juspodivm, 2ª edição, 2019.

LOPES NETO, Francisco. **Os limites da competência legislativa concorrente e a efetividade do direito fundamental do consumidor enquanto usuário de serviços públicos no âmbito do Distrito Federal**. Dissertação (Pós-graduação em direito) - Escola de Direito de Brasília, Brasília, 2014.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Dilemas do Federalismo Brasileiro: território e diversidade na construção de uma democracia real**. Fórum, 1ª ed, 2017.

MARANHÃO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Maranhão**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70443/CE_Maranhao.pdf?sequence=15>. Acesso em: 3 Out. 2017.

MARSHFIELD, Jonathan L. **Subnationalism and processes of constitutional change**. Draft for presentation at: IXth Congress of the IACL Workshop on Sub-National Constitutions in Federal and Quasi-Federal Constitutional States (Oslo, Norway 2014)

MATO GROSSO DO SUL. Constituição (1989). **Constituição de Mato Grosso do Sul**. Disponível em:<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70445/CE_MatoGrossodoSul.pdf?sequence=1>. Acesso em: 3 Out. 2017.

MATO GROSSO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Mato Grosso**. Disponível em:<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70444/CE_MatoGrosso.pdf?sequence=11>. Acesso em: 3 Out. 2017.

MAUÉS, Antonio Moreira; FADEL, Alexandre Pinho. **A Repartição de competências legislativas no federalismo brasileiro: uma análise da jurisprudência do STF (2013-2017)**. Capítulo de livro, p. 35. BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam; SEPULVEDA, Antônio. **Federalismo - Desafios contemporâneos**. Ed. Fi, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Ed. Saraiva, 1999

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, INOCÊNCIO Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MILL, Stuart Jonh. **Of Federal Representative Governments**. NY: Palgrave Macmillan, 2005, p. 165.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70446/CE_MinasGerais.pdf?sequence=11>. Acesso em: 3 Out. 2017.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 144 de 28 de julho de 2017. Dispõe sobre a criação do fundo estadual de defesa do consumidor. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=144&ano=2017>>. Acesso em: 4 Out. 2017.

MOHN, Paulo. **A Repartição de Competências na Constituição de 1988**. Minas Gerais, 2010.

MONTESQUIEU. **The Enlightenment Debate over the normative potential of International Federalism**. NY: Palgrave Macmillan, 2005, p. 51-55.

MORAES, Alexandre de. **A Necessidade de Fortalecimento das Competências dos Estados Membros na Federação Brasileira**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Federação Brasileira: Necessidade de Fortalecimento dos Estados Membros**. Distrito Federal, 2007.

MORAIS, José Luis Bolzan. **Os Limites da transição política e (alguns) dilemas do federalismo brasileiro. Um olhar retrospectivo**. Fórum, 1ª ed, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Competência concorrente limitada: O problema da conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, 1988.

MORGAN, Iwan W; DAVIES, Philip J. **The Federal Nation- Perspectives on American Federalism**. EUA: Palgrave Macmillan, 2008.

MUKAI, Toshio. **Competência dos Entes Federados na Constituição de 1988**. São Paulo, 1991.

NETO COPETTI, Alfredo; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão (organizadores). **Dilemas na Constituição**. Fórum, 1ª edição, 2017.

OLIVER, Van der Noot. **Subnational Constitutions- The Belgian Case in Comparative Perspective**. AIDC-IACL. Congress, Oslo, June 2014. Phd student in Law, Université Saint-Louis- Bruxelles.

PARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Pará**. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243099/CE_Para.pdf?sequence=3>. Acesso em: 3 de Out. 2017.

PARAÍBA. Constituição 1989. **Constituição do Estado da Paraíba**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70448/CE_Paraiba.pdf?sequence=1>. Acesso em: 3 Out. 2017.

Paraíba. Lei nº 10.953 de 27 de setembro 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.953.htm>. Acesso em: 4 Out. 2017.

PARAÍBA. Lei Ordinária nº 126 de 2015. Disponível em : <http://sapl.al.pb.leg.br:8080/sapl/generico/norma_juridica_pesquisar_proc?page=1&step=12&txt_assunto=&dt_norma=&dt_public=&txt_ano=&lst_tip_situacao_norma=&dt_norma2=&em_vigencia=&rd_ordenacao=1&txt_numero=&dt_public2=&lst_tip_norma=&incluir=0&lst_assunto_norma=35>. Acesso em: 4 de Out. 2017.

PARANÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Paraná**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70436/CE_Parana.pdf?sequence=11>. Acesso em: 3 de Out. 2017.

PEIXOTO, Marcela Moraes; CLEVÉ, Clémenson Merlin. **O Estado brasileiro: algumas linhas sobre a divisão de poderes na federação brasileira à luz da Constituição de 1988**. R. Inf. Legislativa. Brasília. A. 26. N 104. Out- dez de 1989.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **O Judiciário como Impulsionador dos Direitos Fundamentais**. Goiás, 2016.

PERNAMBUCO. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Pernambuco**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70449/CE_Pernambuco.pdf?sequence=2>. Acesso em: 3 Out. 2017.

PIAUI. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Piauí**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70447/CE_Piaui.pdf?sequence=8>. Acesso em : 3 Out. 2017.

PIAUI. Lei Complementar nº 36, de 9 de janeiro de 2004. Dispõe sobre o Sistema estadual de defesa do consumidor. Disponível em: <<http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/detalhe/13079>>. Acesso em: 4 Out. 2017.

PINTO, Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1995.

PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1988: parâmetros para sua interpretação e para a solução de seus conflitos**. Dissertação de Mestrado, UERJ, Rio de Janeiro, 2011.

POPELIER, Patricia. **Subnational multilevel constitutionalism**. Paper for workshop nº 2 on subnational constitutions in federal and quasi-federal constitutional states. Professor Constitutional Law, University of Antwerp (Belgium), patricia.popelier@uantwerpen.be, 2010.

Prepared for the International Association of Constitutional Law Meeting Workshop 2: Sub-national constitutions in federal and quasi-federal constitutional states Oslo, Norway, June 2014

RAMOS, Dircêu Torrecillas. **O Federalista Atual - Teoria do Federalismo**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

RAMOS, Dircêu Torrecillas. **Perspectivas do Estado Federal**. Capítulo de livro. p.253.

RAMOS, Elival da Silva. Federação - Competência Legislativa: Normas Gerais de Competência da União e Competência Supletiva dos Estados. **Revista de direito público de São Paulo**, São Paulo, 1980.

REUTTER, Werner. **How to compare subnational Constitutional change: theories, research, and Methods**. IXth World Congress of the International Association of Constitutional Law Oslo, December 6-10, 2010. Paper prepared for Workshop 2: „Subnational Constitutions

RIO DE JANEIRO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70450/CE_RiodeJaneiro.pdf?sequence=16>. Acesso em: 3 Out. 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70437/CE_RioGrandedoNorte.pdf?sequence=1>. Acesso em: 3 de Out. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70451/CE_RioGrandedoSul.pdf?sequence=4>. Acesso em: 3 Out. 2017.

RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. **Fundamentos Dogmático Jurídico do Sistema de Repartição de Competências Legislativas e Administrativas na Constituição de 1988**. São Paulo, 2007.

RONDÔNIA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Rondônia**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70438/CE_Rondonia.pdf?sequence=14>. Acesso em: 3 Out. 2017.

RORAIMA. Constituição (1991). **Constituição do Estado de Roraima**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70439/CE_Roraima.pdf?sequence=11>. Acesso em: 3 Out. 2017.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70453/CE_SantaCatarina.pdf?sequence=13>. Acesso em: 3 Out. 2017.

SANTOS, Eduardo Rodrigues dos. **Direitos fundamentais atípicos - análise da cláusula de abertura - art. 5 da CF de 1988**. São Paulo: Juspodivm, 1ª edição, 2017.

SÃO PAULO. Constituição (1989). **Constituição do Estado de São Paulo**. Diário Oficial do estado de São Paulo, São Paulo, 6 out. 1989. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentacao/cesp_completa.htm>. Acesso em: 12 ago. 2017.

SARLET, Ingo. **Direitos, Deveres e Garantias Fundamentais**. Bahia: Ed Juspodivm, 2011.

SCELLE, G. **Manual de Droit International Public**. Paris, 1948.

SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano atual**. São Paulo: Forense, 1ª edição, 1984.

SERGIPE. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Sergipe**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70454/SE-EC-41.pdf?sequence=1>. Acesso em: 3 Out. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Virgílio Afonso da. **A Strange Kind of Symmetry and the end os subnational Constitutionalism in Brazil**. World Congress of Constitutional Law 2014, Oslo Workshop 2, Subnational Constitutions in Federal and Quasi-Federal Constitutional States.

SOARES, Marina. **Competência Legislativa Municipal: A expressão “interesse local” e a complexidade da repartição de competências**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, 2013.

SOUZA, Celina. **Federal Republic of Brazil**. Ed: Fórum of Federations and iacfs. Vol. 1. p. 76-103. London, 2005.

SOUZA, Celina. **Federalismo Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988**. Artigo publicado na revista de Curitiba. Curitiba, 2005.

SOUZA, Flávio Luiz Damato Rocha de. **A Defesa do Consumidor como Afirmação da Cidadania na Competência Legislativa Estadual**. Minas Gerais, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Sistema Constitucional de Competências**. Bahia: Malheiros, 1993.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 10 de Fev. 2017.

TARR, Alan G. **Federalismo e Espaço Constitucional Subnacional**. Ed: Fórum. Biblioteca Digital Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC, Belo Horizonte, ano 3, nº 10, abr. 2009

TARR, Alan G. **Judicial Federalism in the United States: structure, jurisdiction and operation**. Revista de Investigações Constitucionais. vol. 2 | nº 3 | setembro/dezembro 2015 | ISSN 2359-5639 | Periodicidade quadrimestral Curitiba | Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR | www.ninc.com.br.

TAVARES, André Ramos. **O Federalismo Social**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

TOCANTINS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Tocantins**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70431/CE_Tocantins.pdf?sequence=11> . Disponível em: 3 Out. 2017.

TOCQUEVILLE, Alexis. **Federal Theory in Democracy in America**. NY: Palgrave Macmillan, 2005, p. 147.

VELLOSO, Carlos Mário. **Estado Federal e Estados Federados na Constituição Brasileira de 1988: Do Equilíbrio Federativo**. Artigo publicado na revista de direito administrativo, Rio de Janeiro, 1992.

Vol. 18, n° 3, Contrasting Political Institutions. Institutions politiques contrastées (Jul., 1997), pp. 237 251 Published by: Sage Publications, Ltd. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1601342> Accessed: 20-01-2016 02:34 UTC

WATTS, Ronald. **The contemporary Debates: Federal Citizenship culturally diverse democracies**. NY: Palgrave Macmillan, 2005, p. 233.

WILLIAMS, Robert F. **Teaching and Researching Comparative Subnational Constitutional Law**. Wed Feb 6 11:31:39 2019-- Your use of this HeinOnline PDF indicates your acceptance of HeinOnline's Terms and Conditions of the license agreement available at <https://heinonline.org/HOL/License>

WILLIAMS, Robert; DELLEDONNE, Giacomo. **Crisis and Subnational Constitutionalism in three Legal Orders**. Paper prepared for the IACL IX World Congress "Constitutional Challenges: Global and Local" will take place in Oslo, Norway, 16 - 20 June 2014. Workshop n. 2: Sub-national constitutions in federal and quasi-federal constitutional states.

WRIGHT, Joshua D. **Federalism and the rise of state consumer protection law in the United States**. This paper is available on the Social Science Research Network at <https://ssrn.com/abstract=2867064>, 31-10-2016.

SGARBOSSA, Luís Fernando; BITTENCOURT, Laura Carelli. OS 30 ANOS DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS NO BRASIL E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS ESTADUAIS. Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC, Londrina, v. 4, n. 1, p 90-116, ago, 2019. ISSN: 2596-0075.