

Supremo Tribunal Federal

20/11/97
PLENÁRIO

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 21.02.2003
EMENTÁRIO Nº 2099-1

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 384-4 PARANÁ

RELATOR : MIN. MOREIRA ALVES
REQUERENTE: ANDA - ASSOCIACAO NACIONAL PARA DIFUSAO DE ADUBOS E
CORRETIVOS AGRICOLAS
ADVOGADO: MARISA SCHUTZER DEL NERO POLETTI E OUTROS
ADVOGADO: FERNANDO PROCOPIO DE ARAUJO FERRAZ
REQUERIDO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANA
REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
ADVOGADO: JULIO CESAR RIBAS BOENG

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.056, de 02.08.89, do Estado do Paraná, e Decreto nº 6.710/90 que a regulamentou.

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

Não tendo sido conhecida a ação direta de inconstitucionalidade nº 252, julgou-se, em consequência, prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade nº 384, na parte concernente à mesma Lei estadual, e não conhecida na parte referente ao Decreto que a regulamentou.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na



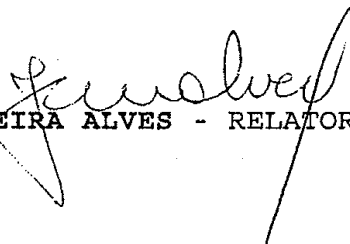
ADI n° 384-4/PR *Supremo Tribunal Federal*

conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em não conhecer da ação direta, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence, Néri da Silveira e Carlos Velloso.

Brasília, 20 de novembro de 1997.



CARLOS VELLOSO - PRESIDENTE



MOREIRA ALVES - RELATOR

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 384-4

RELATOR : MIN. MOREIRA ALVES
REQUERENTE: ANDA - ASSOCIAÇÃO NACIONAL PARA DIFUSÃO DE ADUBOS E
CORRETIVOS AGRÍCOLAS
REQUERIDO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - (Relator):

O Exmo. Sr. Procurador-Geral da República argüi, na ação direta n° 252, a inconstitucionalidade da Lei n° 9.056, de 02.08.89, do Estado do Paraná, que dispõe sobre a produção, distribuição e a comercialização, nesse Estado, de fertilizantes, corretivos, inoculantes, ou biofertilizantes, destinados à agricultura, estão condicionados a prévio cadastramento perante a Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento e adota outras providências.

Solicitadas informações, prestou-as o Exmo. Sr. Governador do Estado do Paraná a fls. 92/113. Nelas, S. Exa. sustenta, em síntese, que a citada Lei não invadiu a competência da Lei Federal, mas apenas exerceu as suas competências concorrente e comum (arts. 24, VI, e 23, VI/VIII, da atual Constituição), não interferindo, com a instituição de um cadastro local de produtores, comerciantes, transportadores e armazenadores de fertilizantes, no comércio interestadual ou exterior, que se situa na competência privativa da União.

547

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná deixou de prestar as informações solicitadas.

A Advocacia-Geral da União, a fls. 148/155, ratificou os argumentos jurídicos expendidos nas informações do Governador do Estado, e requereu a improcedência da ação, reportando-se ao julgamento que indeferiu a cautelar requerida nos autos, em apenso, da ADIN 384.

A fls. 170/178, assim se manifesta a Procuradoria-Geral da República, em parecer da Dra. Yedda de Lourdes Pereira:

"Por incompatibilidade com os artigos 24, inciso V, e § 1º, e 22, VIII da Constituição Federal, foi interposta a presente ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 9.056, de 2.8.89, do Estado do Paraná, reproduzida a seguir:

"Lei nº 9056
Data 02 de agosto de 1989

Súmula

Dispõe que a produção, distribuição e a comercialização no Estado do Paraná, de fertilizantes, corretivos, inoculantes, ou biofertilizantes, destinados à agricultura, estão condicionados a prévio cadastramento perante a Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento e adota outras providências.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 1º - A produção, distribuição e a comercialização no Estado do Paraná, de fertilizantes, corretivos, inoculantes, ... vetado ... ou biofertilizantes, destinados a agricultura, estão condicionados a prévio cadastramento perante a Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento.

Art. 2º - A inspeção e a fiscalização previstos nesta lei serão realizados pela Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento.

§ 1º - Para efeito do disposto neste artigo, considera-se:

- a) Inspeção: verificação da qualidade extrínseca dos produtos e das condições de armazenamento;
- b) Fiscalização: é a verificação da qualidade intrínseca dos produtos, realizada através de amostras coletadas, para análise física e química, inclusive de impurezas, da matéria prima e da formulação.

Art. 3º - Para efeito desta Lei, considera-se:

- a) Fertilizantes: a substância mineral ou orgânica, natural ou sintética, fornecedora de 1 (hum) ou mais nutrientes para as plantas;
- b) Corretivo: material utilizado para corrigir uma ou mais características desfavoráveis do solo para a agricultura;
- c) Inoculante: material que contenha microorganismos e que atue favoravelmente no desenvolvimento das plantas;
- d)... vetado ... biofertilizantes: produto que contenha substâncias com a finalidade de melhorar direta ou indiretamente o desenvolvimento das plantas;
- e) Produto: fertilizantes, corretivos, inoculantes.
... vetado ... ou biofertilizantes destinados a agricultura.

Art. 4º - As pessoas físicas ou jurídicas que produzam, misturem, preparem e comercializem fertilizantes, corretivos, inoculantes, ... vetado ... de biofertilizantes, postulante do cadastramento previsto nesta Lei, apresentarão obrigatoriamente no ato do cadastramento,

mediante requerimento dirigido a Secretaria de Estado de Agricultura e do Abastecimento, os seguintes documentos:

- a) prova de constituição da empresa;
- b) prova de registro do produto no MA, bem como testes de comprovação de eficiência agrônômica, realizada por órgão oficial de pesquisa;
- c) métodos ou processos de preparação e de controle de qualidade e das impurezas, da matéria prima e do produto formulado;
- d) relação das matérias primas utilizadas, estirpes de microorganismo dos princípios ativos, quando for o caso.

Art. 5° - Os resultados das análises físico-químicas efetuadas pela Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento, serão divulgados no ato, através do Diário Oficial do Estado e demais meios de comunicação.

Art. 6° - Após o processo de coleta de amostras para análise laboratorial, o produto em questão não poderá ser removido ou alterado estando o infrator sujeito as medidas previstas pela Legislação.

§ Único - O proprietário e ou fiel depositário dos produtos amostrados não terá direito a indenização por parte do Governo do Estado.

Art. 7° - A infração as disposições desta Lei acarretará nos termos previstos em regulamento e aplicação das seguintes sanções:

- I - advertência;
- II - multa até 1.500 (hum mil e quinhentas) vezes o MVR-Maior Valor de Referência, aplicável em dobro nos casos de reincidência genérica ou específica;
- III - apreensão;
- IV - interdição;
- V - inutilização do produto;
- VI - suspensão do cadastramento;
- VII - cancelamento do cadastro;

VIII - interdição temporária ou definitiva do estabelecimento.

§ 1º - As penas previstas neste artigo serão aplicadas de acordo com a natureza da infração e suas circunstâncias.

§ 2º - A multa poderá ser aplicada isolada ou cumulativamente com outras penas.

§ 3º - A aplicação das penas previstas neste artigo, não exime o infrator da responsabilidade civil ou penal.

§ 4º - Quando a infração constituir crime ou contravenção, a autoridade fiscalizadora deverá apresentar ao órgão policial, para efeito de instauração de competente inquérito.

Art. 8º - Quando a Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento, constatar propaganda de produtos susceptíveis de induzir a erro ou confusão quanto ao teor de nutrientes, composição ou qualidade do produto, solicitará a imediata retirada de veiculação ao órgão competente.

Art. 9º - Todo e qualquer entidade, pessoa física ou jurídica que comercialize, embale, armazene e, transporte fertilizantes, deverá obrigatoriamente cadastrar-se na Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento.

§ 1º - Os estabelecimentos de que trata este artigo deverão apresentar no ato do cadastramento, os seguintes documentos:

- a) prova de constituição da empresa;
- b) livro de registro de operações referente ao comércio de fertilizantes.

§ 2º - Os estabelecimentos de que trata este artigo deverão remeter a Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento, relação trimestral das marcas comerciais de fertilizantes, fórmulas e estoques existentes.

Art. 10º - Os funcionários responsáveis pela fiscalização de fertilizantes

terão livre acesso a todo o estabelecimento que importe, produza, manipule, comercialize e embale fertilizantes, bem como as propriedades agrícolas, depósitos e armazéns, que utilizem ou condicionem fertilizantes.

Art. 11° - Esta Lei será regulamentada em 90 dias a contar da data de sua publicação.

Art. 12° - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 13° - Revogam-se as disposições em contrário."

2. Como se vê, a referida lei objetivou regular a produção, distribuição e comercialização, no Estado do Paraná, de fertilizantes, corretivos, inoculantes, ou biofertilizantes. Todavia, como enfatizou o Representante - Sindicato da Indústria de Adubos e Corretivos Agrícolas, no Estado de São Paulo - a lei estadual é inconstitucional porque usurpa competência federal, visto competir a União legislar, privativamente, sobre comércio interestadual (art. 22, VIII, C.F.), propaganda comercial (art. 22, XXIX da C.F.) e fixar normas gerais sobre produção e consumo (art. 24, V, c/c seu § 1°, da C.F.).

Nesta última hipótese, onde a competência é concorrente, os Estados legislam apenas para atender suas peculiaridades regionais e, dentro dessa competência, complementam as normas federais sem inovar.

3. A União Federal, através das leis n°s 6.894, de 16.12.80, e 6.934, de 15.7.81, regulamentadas pelo Decreto 86.955, de 18.2.82, dispôs sobre a inspeção e fiscalização da produção e do comércio de fertilizantes, corretivos, inoculantes, estimulantes ou biofertilizantes.

Regulamentado o comércio estadual e fixadas as normas gerais sobre produção e consumo dos fertilizantes, não poderia o Estado do Paraná estabelecer normas sobre as mesmas matérias, sob pena de colidir com os princípios federais.

4. A lei estadual, ao condicionar o prévio cadastramento da produção, distribuição e comercialização (art. 1° e 9°); ao atribuir a inspeção e a fiscalização à Secretaria Estadual, definindo o que se podia entender como inspeção e fiscalização e submetê-las a órgão estadual (art. 2°); ao definir o que se pode entender por

fertilizantes (art. 3º) e por consequência divulgar o resultado das análises do órgão estadual (art. 5º); ao impor a imobilização de produto inadequado e sujeitá-lo às penas da legislação (art. 6º); ao aplicar penalidades (art. 7º); ao proibir a propaganda enganosa e impor a retirada do produto, além do livre trânsito da fiscalização estadual nos estabelecimentos que importem, produzam, manipulem, comercializem e embalem fertilizantes, bem como os depósitos, armazéns e propriedades agrícolas (art. 10º), inegavelmente extravasou sua competência, invadindo, conseqüentemente, área privativa federal, pois não detém delegação federal para exercer a inspeção e fiscalização, nos termos do parágrafo único ao art. 2º da Lei nº 6.894/80 e parágrafo único ao artigo 22 da Constituição.

5. Ainda que o artigo 23, nos incisos VI e VII, tenha fixado como competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a proteção ao meio ambiente e a preservação das florestas, flora e fauna, o acordo de cooperação entre estas pessoas deverá decorrer de lei complementar que, *in casu*, inexistente, conforme preceitua o parágrafo único ao artigo 23 da Constituição. É bem verdade que a responsabilidade por danos ao meio ambiente, bem como sua proteção (art. 24, V e VII da C.F.) são também, competências concorrentes, mas mesmo aí, as normas gerais pertencem à União e os Estados só exercem a competência legislativa plena para atender suas peculiaridades em caso de inexistência de lei federal (art. 24, § 3º).

6. Na hipótese de entrelaçamento de competências genéricas, deve-se considerar como excluídas às competências específicas, como no caso fertilizantes - matéria restrita - e meio ambiente, que possui um conceito mais generalizado ou amplo.

7. Quer nos parecer que apenas os artigos 1º e 4º poderiam fugir ao rigor da interpretação, se admitido que o cadastramento, sem ser inspeção ou fiscalização, é mero ato de controle interno de pessoas jurídicas ou físicas produtoras, distribuidoras ou comercializadoras desses produtos, e não propriamente do produto em si, como decorrência do poder de polícia do Estado. Todavia, numa percepção global da lei, tal não seria admissível.

8. Por tais razões, entendendo que a afronta aos dispositivos constitucionais está demonstrada, pede-se a

procedência da ação a fim de que a Lei nº 9.056/89 seja declarada inconstitucional."

Saliento, ainda, que, posteriormente à propositura dessa ADIN, foi proposta outra pela ANDA - Associação Nacional para Difusão de Adubos e Corretivos Agrícolas -, a qual tomou o nº 384, e, por atacar a constitucionalidade da mesma Lei 9.056, de 02.08.89, e, em consequência, do Decreto 6.710, de 04.04.90, que a regulamentou, a mim foi redistribuída para ser apensada àquela.

Nesta ADIN 384, houve pedido de liminar que foi indeferido por acórdão onde se lê:

"1. A relevância jurídica do pedido que, em face da distribuição de competência entre a União e os Estados pela Emenda Constitucional nº 1/69, se manifestaria evidente por ter dado margem à declaração de inconstitucionalidade de inúmeros dispositivos estaduais semelhantes aos ora impugnados, agora se esmaece diante do maior âmbito de competência que os artigos 23 e 24 deram aos Estados-membros no que diz respeito ao cuidado da saúde, à proteção ao meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas, à legislação sobre não só produção e consumo, mas também sobre proteção e defesa da saúde. Quanto a essa competência legislativa, que é concorrente, a da União se limita ao estabelecimento das normas gerais, cabendo aos Estados suplementar a legislação federal sobre essas normas, bem como disciplinar o que não se enquadrar nos limites dessas normas gerais.

2. Por outro lado, não se me afigura conveniente, pelos valores sociais que estão em jogo - e observo que a ação proposta pelo Exmº Sr. Procurador-Geral da República não contém pedido de liminar -, a concessão da cautelar requerida.

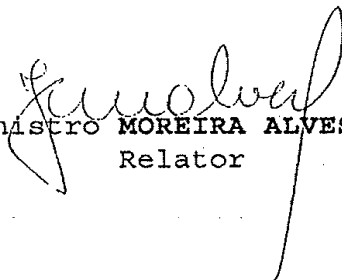
3. Em face do exposto, indefiro o pedido de liminar." (fls. 479).

554

Por versarem a inconstitucionalidade da mesma Lei estadual, submeto as duas ADINs a julgamento conjunto por esta Corte.

É o relatório, do qual a Secretaria remeterá cópia a todos os Ministros.

Brasília, 27 de junho de 1997.


Ministro MOREIRA ALVES
Relator

20/11/97

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 384-4 PARANÁ



V O T O

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - (Relator):

1. Há pouco, o Plenário desta Corte, ao julgar a ADIN 1540, da qual é relator o eminente Ministro Maurício Corrêa, decidiu que não cabe ação direta de inconstitucionalidade para se examinar a ocorrência, ou não, de invasão de competência quando é esta concorrente entre a União Federal e os Estados-membros, porquanto, nesse caso, para a análise da inconstitucionalidade argüida, há necessidade do confronto entre leis infraconstitucionais, não se verificando assim ofensa direta à Carta Magna.

Ora, no caso, tendo em vista o maior âmbito de competência concorrente e comum que os artigos 23 e 24 da atual Constituição deram aos Estados-membros no que diz respeito ao cuidado da saúde, à proteção ao meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas, às leis sobre não só produção e consumo, mas também sobre proteção e defesa da saúde, para se verificar se a Lei estadual em causa, é, ou não, inconstitucional por invasão de competência da legislação federal, é mister que faça o confronto entre essas legislações infraconstitucionais, o que não dá margem ao cabimento da ação direta.

Assim sendo, não conheço da ação direta de inconstitucionalidade nº 252.

Supremo Tribunal Federal

2. Por outro lado, e em consequência, julgo prejudicada a ADIN 384, no que diz respeito à impugnação à mesma Lei estadual n° 9.056, de 02.08.89, e, na parte concernente ao Decreto n° 6.710/90, que simplesmente regulamentou a citada Lei, dela não conheço.

3. Em face do exposto, e resumindo, não conheço da ação direta de inconstitucionalidade n° 252, e, no tocante à ação direta de inconstitucionalidade n° 384, julgo-a prejudicada em parte, e na outra parte dela não conheço.



Supremo Tribunal Federal

20/11/97

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 384-4 PARANÁV O T O

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

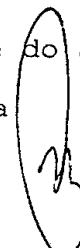
O Ministro-Relator, com perspicácia, aponta que teríamos de proceder a cotejo dos diplomas para, então, definir quais as regras gerais e o que se tem no âmbito da atuação do Estado que legislou.

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

"Art. 24 (...)

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

Peço vênias para assentar ser suficiente o exame do ato normativo atacado, mediante esta ação direta de



*Supremo Tribunal Federal*ADI 384-4 PR

inconstitucionalidade, para sabermos se o Estado acabou adentrando esse campo reservado à União, que é o relativo às normas gerais.

Acrescento que, considerado o pragmatismo, é aconselhável, tanto quanto possível, resolvermos esses conflitos de forma abstrata, linear, alargada, não aguardando os processos que poderão, no controle difuso de constitucionalidade, surgir em decorrência de controvérsias sobre a invasão da competência assegurada constitucionalmente à União.

Comungo com o Ministro Néri da Silveira e, por isso, peço vênias ao Relator para conhecer da ação.

É o meu voto.



Supremo Tribunal Federal

20/11/1997

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº. 384-4

-

PARANÁ

V O T O


O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA: - Sr. Presidente. Meu voto não tem mais significação alguma a esta altura do julgamento, eis que já está formada uma maioria no sentido do não conhecimento. Mas vou pedir venia ao Sr. Ministro-Relator e aos que compõem a maioria, para entender, nesta questão, no sentido do conhecimento da ação.

Creio que o problema aqui, sem dúvida alguma, é de definição das áreas de competência da União e dos Estados a respeito da matéria posta na lei estadual. Está impugnada a lei toda, mas há dispositivos que dizem, exclusivamente, com regras estaduais, em face do princípio da competência do Estado.

Se a norma de organização administrativa estadual diz que existirá um órgão de controle - a Secretaria de Abastecimento etc. - pergunto: por que não podemos fazer o exame da constitucionalidade dessa norma em face da Constituição Federal?

Penso que a ação direta de inconstitucionalidade foi criada, além de outras razões, com o grande objetivo de o Supremo Tribunal Federal estabelecer a uniformização. Antes, dizia-se de todo o sistema federal, mas, agora, da guarda da Constituição.

Então, à medida que a Corte puder, desde logo, definir se uma determinada lei do Estado é inconstitucional ou não, feita essa definição, estaremos inviabilizando ou evitando que se ajuízem, no foro estadual, dezenas e, às vezes, centenas de leis decorrentes,



*Supremo Tribunal Federal***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE****Nº. 384-4****- PARANÁ**

exatamente nesses casos de fiscalização, das atuações que os órgãos do Governo Estadual farão relativamente às empresas, a particulares e a todo esse sistema de produção e de aplicação de fertilizantes. No momento em que definirmos se é cabível a fiscalização estadual nesse âmbito, ou não, em declarando constitucional ou inconstitucional a norma prevista nessa lei - norma estadual que disciplina o Estado -, estaremos, sem dúvida alguma, definindo a validade da normatização feita pelo Estado em face da Constituição Federal.

Creio que a missão mais nobre da Corte é, exatamente, realizar esse trabalho. Vamos deixar para que tudo isso venha, depois, em recursos extraordinários que se multiplicarão pelos Estados? Lembro-me, no regime anterior, como foi útil um trabalhoso julgamento que tivemos relativamente às leis do Estado do Rio Grande do Sul, que foram as primeiras a chegarem e foram impugnadas. Depois, resolvemos, com relativa facilidade, adotando os princípios que tinham sido acolhidos no primeiro julgamento, as impugnações das leis - versando essa mesma matéria - dos Estados do Paraná, de Pernambuco e de outras Unidades da Federação, então submetidas ao Supremo Tribunal Federal. Os Estados tenderão, todos eles, a legislar sobre esse campo onde está prevista sua atuação.

Desse modo, pode ser até difícil e trabalhoso, mas podemos resolver no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade. Não estamos diante de iliquidez de fatos; estaremos apenas revendo artigo por artigo.

O Estado, em dispondo, no art. 1º, da Lei nº 9.056, do Paraná, diz:

"Art. 1º - A produção, distribuição e a comercialização no Estado do Paraná, de fertilizantes, corretivos, inoculantes, ...vetado... ou biofertilizantes, destinados à agricultura, estão

J. Néri

*Supremo Tribunal Federal***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE****Nº 384-4 - PARANÁ**

condicionados a prévio cadastramento perante a Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento."

Pergunto: O Estado pode determinar que se faça um cadastramento desses produtos? É a questão.

Sr. Presidente. O Tribunal já adotou uma posição. Quero apenas registrar a minha. Data venia, conheço da ação.

J. Méi

Supremo Tribunal Federal

20/11/97

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 384-4 PARANÁ

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: - Sr. Presidente, impressionaram-me as ponderações pragmáticas.

Mas peço vênias para ficar vencido e acompanhar os Ministros Marco Aurélio e Néri da Silveira, até por solidariedade aos que me acompanharam na questão da inconstitucionalidade superveniente.

CR/



Supremo Tribunal Federal

20/11/1997

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 384-4 PARANÁ

V O T O

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO (PRESIDENTE) - Acompanhei os debates com grande interesse, e quero dizer que a competência concorrente inscrita na Constituição Federal de 1988 contém inovações à técnica de repartição de competência no Estado Federal. Fomos buscar inspiração, para o estabelecimento dessa competência concorrente, no Direito Constitucional alemão.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Observe que é diferente na Alemanha, lá a legislação federal intervém, acabando a legislação. Aqui se criou uma norma geral.

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO (PRESIDENTE) - Aqui também. Veja o que diz o § 4º do art. 24 da Constituição:

"A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que for contrário."

Quer dizer, o direito federal afasta ou quebra o direito estadual. É o mesmo sistema do Direito Constitucional alemão.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) - Vou trazer um voto, que proferi há anos atrás, sobre esse problema de que, na Alemanha, o direito federal quebra o direito estadual.

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO (PRESIDENTE) - Penso, Ministro Moreira Alves, que o Constituinte brasileiro - aqui



Supremo Tribunal Federal

ADI 384 / PR

felicito os Constituintes Nelson Jobim e Maurício Corrêa - foi além, aperfeiçoando a técnica do Direito alemão.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - V. Ex^a me permite? Veja a dificuldade que essa norma constitucional criou: se formos discutir item por item dessa lei, vamos ter que saber a relação das matérias-primas utilizadas na estirpe de microorganismos dos princípios ativos, quando for o caso, se há capacidade definitiva do que é microorganismo da competência da União e dos Estados.

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO (PRESIDENTE) - Gostaria de dizer que esta é uma das questões que a Constituinte inovou, em termos de técnica de repartição de competência, trazendo para o corpo da sua criatura, a Constituição, uma técnica importantíssima no jogo das competências das unidades políticas: União, Estados e Distrito Federal. Não penso, Sr. Ministro Moreira Alves, que esse exame possa ser difícil, mesmo porque o confronto entre a norma estadual e a federal ocorrerá se existir a norma federal, se esta não existir, o § 3º do art. 24 oferece a solução:

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

Então, se inexistir a norma federal, "os Estados exercem competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades." Agora, se existir a norma federal, o confronto será bom, porque muita vez a inconstitucionalidade é da norma federal, quando ela desce às especificidades da competência do Estado-membro. Se não admitirmos a ação direta nesses casos, fico com receio de amanhã o Tribunal ter de, também, não admiti-la, quando se tratar de uma

Supremo Tribunal Federal

ADI 384 / PR

competência privativa da União para a elaboração de normas gerais. No caso, por exemplo do art. 22, inciso XXVII, temos que:

"Compete privativamente à União legislar sobre:


XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob o seu controle;"

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) - Ministro, **data venia**, o problema é inverso. Aqui, não há problema de vazio legal, mas de saber se é norma geral ou não.

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO (PRESIDENTE) - Aí é que está, não é só no vazio que o Estado-membro legisla, em termos de licitação.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) - Não é relativo à licitação. É referente à competência concorrente, onde não há que fazer confronto, mas examinar se esse princípio é geral ou não.

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO (PRESIDENTE) - Estou invocando, aqui, a questão da competência para normas gerais, que no fundo é a mesma coisa, porque, na competência concorrente, "a competência da União" é para "normas gerais", tão-só.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) - É apenas para preencher os vazios, como está dito no art. 24, desde que a União não tenha legislado a respeito de determinado aspecto, o Estado tem competência plena. Se ela legislar, e, conseqüentemente, em se tratando de princípio geral, o que sucede? Ela não quebra o direito estadual, mas apenas o afasta. 

Supremo Tribunal Federal

ADI 384 / PR

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO (PRESIDENTE) - Ministro, veja a importância das questões.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) - Quanto à importância das questões, qualquer questão constitucional é importante.

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO (PRESIDENTE) - Afasta ou quebra o direito estadual e suspende a eficácia naquilo que o Estado legislou em termos de normas gerais. Agora, me perdoe, mas todo mundo sabe que as questões constitucionais são importantes. Uma, entretanto, são mais relevantes.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) - Ela não quebra, mas afasta, o que é diferente.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - No caso concreto, o que me impressionou, por exemplo - e não vou indagar sobre as pequenas normas - foi saber: pode, ante a competência privativa da União para regular o comércio interestadual, subordinar-se a comercialização de um produto ao cadastramento no Estado? Não temos competência? Vamos fechar a via direta para essa indagação?

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO (PRESIDENTE) - Não há diferença entre "quebrar" e afastar. Estamos fechando a via direta para uma das questões mais importante que a Constituição consagra.

Sou Relator, por exemplo, da Ação Direta em que é alegada a inconstitucionalidade da lei federal de licitação.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) - É claro. O problema é o mesmo que diz respeito ao CTN. Pergunta-se: definir



Supremo Tribunal Federal

ADI 384 / PR

fato gerador é princípio geral? Nunca o Tribunal enfrentou essa questão.

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO (PRESIDENTE) - Ministro, pode até não ser princípio geral, mas ajusta-se ao CTN, porque este regula conflitos. Nada me parece mais importante na tarefa de regular conflitos de competência, que essa de fixar fato gerador. Se a lei complementar federal não fixar o fato gerador dos impostos, os Estados podem fazê-lo de formas diferentes, surgindo os conflitos. Ora, a lei complementar tem por finalidade justamente impedir a existência desses conflitos. Então, fato gerador é próprio da lei complementar, do Código Tributário Nacional.

Naquilo que não é norma geral, sempre sustentei a tese de que o CTN não é lei complementar. Naquilo que ele sai do comando constitucional é lei ordinária, que pode ser inconstitucional relativamente às demais entidades políticas. Seria constitucional apenas com relação à União Federal, em termos de lei ordinária.

Mas o que quero dizer é que, no que toca, por exemplo, a essas normas gerais de licitação, a arguição de inconstitucionalidade foi posta porque só cabe à União elaborar normas gerais, e suspendemos diversos dispositivos dessa lei. Propus a suspensão, e o Tribunal me acompanhou, justamente porque a União, em certos casos, deixou de elaborar norma geral e fez normas específicas, que são próprias dos Estados-membros e até dos Municípios, porque também os Municípios podem legislar nessas matérias, na forma do que dispõe o art. 30, I e II, da Constituição Federal:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"

Supremo Tribunal Federal

ADI 384 / PR

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

O Tribunal não deve decidir essa questão em caráter definitivo, porque esta é uma das mais importantes no controle abstrato, no controle concentrado.

Vou encerrar o meu voto, pedindo licença ao eminente Ministro-Relator e aos que o acompanharam, para conhecer da ação nos termos dos votos dos Srs. Ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira.



Supremo Tribunal Federal

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 384-4

PROCED. : PARANÁ
 RELATOR : MIN. MOREIRA ALVES
 REQTE. : ANDA - ASSOCIACAO NACIONAL PARA DIFUSAO DE ADUBOS E
 CORRETIVOS AGRICOLAS
 ADV. : MARISA SCHUTZER DEL NERO POLETTI E OUTROS
 ADV. : FERNANDO PROCOPIO DE ARAUJO FERRAZ
 REQDO. : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANA
 REQDO. : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
 ADV. : JULIO CESAR RIBAS BOENG

Decisão : O Tribunal, por maioria de votos, não conheceu da ação direta, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence, Néri da Silveira e Carlos Velloso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello, Presidente. Presidiu o julgamento o Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Plenário, 20.11.97.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.


 Luiz Tomimatsu
 Secretário