

29/08/2007

TRIBUNAL PLENO

**MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.731-5**  
**PIAUI**

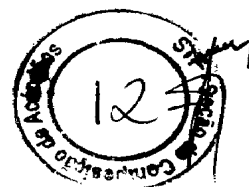
**RELATOR** : **MIN. CEZAR PELUSO**  
**REQUERENTE(S)** : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO**  
**COMÉRCIO - CNC**  
**ADVOGADO(A/S)** : **SERGIO BERMUDES E OUTRO(A/S)**  
**REQUERIDO(A/S)** : **SECRETÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO**  
**ESTADO DO PIAUÍ**

**EMENTAS:** 1. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Impugnação de resolução do Poder Executivo estadual. Disciplina do horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, consumo e assuntos análogos. Ato normativo autônomo. Conteúdo de lei ordinária em sentido material. Admissibilidade do pedido de controle abstrato. **Precedentes.** Pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, o ato normativo subalterno cujo conteúdo seja de lei ordinária em sentido material e, como tal, goze de autonomia nomológica.

2. **INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Resolução nº 12.000-001, do Secretário de Segurança do Estado do Piauí. Disciplina do horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, consumo e assuntos análogos. Inadmissibilidade. Aparência de ofensa aos arts. 30, I, e 24, V e VI, da CF. Usurpação de competências legislativas do Município e da União. Liminar concedida com efeito ex nunc.** Aparenta inconstitucionalidade a resolução de autoridade estadual que, sob pretexto do exercício do poder de polícia, discipline horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, matéria de consumo e assuntos análogos.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Senhora Ministra ELLEN GRACIE, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em deferir a cautelar, nos termos do



**ADI 3.731-MC / PI**

voto do Relator, vencido o Senhor Ministro CARLOS BRITTO, que a indeferia.

Votou a Presidente, Ministra ELLEN GRACIE.

Brasília, 29 de agosto de 2007.



Ministro **CEZAR PELUSO**  
Relator

29/08/2007

TRIBUNAL PLENO

**MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.731-5 PIAUÍ**

**RELATOR** : **MIN. CEZAR PELUSO**  
**REQUERENTE(S)** : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO - CNC**  
**ADVOGADO(A/S)** : **SERGIO BERMUDEZ E OUTRO(A/S)**  
**REQUERIDO(A/S)** : **SECRETÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO PIAUÍ**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator):** 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pela Confederação Nacional do Comércio -CNC e tendente à declaração de inconstitucionalidade da Resolução nº 12.000-001 GS/2005, de 30.09.2005, do Secretário de Segurança Pública do Estado do Piauí, e cuja redação é a seguinte:

“O EXMO. SR. SECRETÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO PIAUÍ, no uso das atribuições legais que lhe são conferidas pelo art. 109, I e IV da Constituição do Estado do Piauí, e pela Lei Complementar nº 037, de 09/03/2004 que dispõe sobre o Estatuto da Polícia Civil do Estado do Piauí, e, ainda,

**CONSIDERANDO** o evidente clamor público no sentido de que sejam adotadas medidas preventivas de controle da violência urbana verificada em horário noturno no nosso Estado;

**CONSIDERANDO** que a prática de poluição sonora constitui crime previsto na Lei nº 9.605, de 12.02.1998;

**CONSIDERANDO** o constante e elevado número de reclamações e denúncias sobre abuso de poluição sonora, homicídios, lesões corporais, furtos, roubos e demais atos de vandalismo contra bens públicos e privados registrados em delegacias e no sistema disque-denúncia da Secretaria de Segurança Pública.



**RESOLVE** invocar e exercer o poder de polícia administrativa em benefício da coletividade e do Estado, sobre atividades que notoriamente afetam direta ou indiretamente a tranquilidade e o bem-estar social, objetivando assim, conter abusos contrários ou inconvenientes às normas de segurança pública.

**1. DETERMINA** a todos os proprietários de **trailers, ambulantes ou similares** que encerrem suas atividades laborais:

1.1 Aos domingos, até 22 horas;

1.2 De segunda a sábado, até 01 hora da madrugada.

**2. DETERMINA** a todos os proprietários de **bares, restaurantes, churrascarias e demais estabelecimentos afins**, que encerrem suas atividades:

2.1 De domingos às quintas-feiras, até 01 hora da madrugada;

2.2 Às sextas-feiras e aos sábados, até 02 horas da madrugada;

2.3 Excepcionalmente hotéis e congêneres que manifestarem interesse em funcionar em horário diverso do estabelecido poderão solicitar a esta Secretaria de Segurança autorização especial que será submetida à apreciação de uma comissão que analisará e emitirá pareceres técnicos, tendo em vista os objetivos do plano de segurança estabelecidos nesta Resolução.

**3. DETERMINA** que a realização de festas, eventos, diversões ou reuniões similares, em vias, logradouros e ambientes públicos, bem como em ambiente público fechado, somente ocorram mediante prévio aviso e com apresentação de plano de segurança ao Poder Público competente.

**4.** Revogam-se as disposições em contrário, devendo esta Resolução entrar em vigor na data de sua publicação.

**5. O NÃO CUMPRIMENTO DAS NORMAS ESTABELECIDAS INCORRERÁ NAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS APLICÁVEIS À ESPÉCIE.**

**CIENTIFIQUE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMpra-SE.**

**GABINETE DO SECRETÁRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO PIAUÍ**, em Teresina-PI, 30 de setembro de 2005.”

Aduz a autora que tal ato administrativo “*fere frontalmente o sistema de competência concorrente (...) porque os Estados são manifestamente incompetentes para editarem atos normativos que regulamentem o horário de fechamento do comércio, matéria essa cuja regulamentação compete aos municípios*”, e que “*tampouco são os Estados competentes para legislar, mediante normas gerais, sobre a produção e o consumo de bens e serviços, bem como sobre poluição sonora, objetos da competência da União*”. Pondera que o órgão estatal teria agido com desvio de finalidade, ao editar norma geral preordenada a sobrepor-se a “*normas gerais previamente existentes, de competência da União*”.

As violações a preceitos constitucionais invocadas pela CNC referem-se, em suma, à livre iniciativa (1º, IV, 170, *caput* e parágrafo único e 174, que garantem “*o direito de livremente exercer atividade comercial, sendo vedada a criação de restrições arbitrárias a esse direito*”), legalidade (5º, II, cuja inobservância adviria da circunstância de que “*esse indigitado ato normativo sequer chegou a ser incorporado a um texto de lei, em sentido formal. Trata-se, na verdade, de uma mera resolução (...) verdadeiro regulamento autônomo*”), devido processo legal e razoabilidade (5º, LIV, desrespeitado pela incompatibilidade entre o fim proposto – redução da violência urbana e poluição sonora – e o meio escolhido, mudança no horário de funcionamento dos estabelecimentos e regras de competência (24, V e XII e §§ 1º, 2º e 3º, 30, I).

**É o relatório.**



**V O T O**

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator):** 1. A causa entra, à primeira vista, nas exceções à inadmissibilidade de controle abstrato de atos normativos subalternos, como é o caso das resoluções.

Posto que vedada, em princípio, aferição da constitucionalidade desses atos normativos na via da ação direta, pois, de regra, adstringem-se ao papel secundário de regulamentar normas legais, cuja inobservância enseja tão-só conflito resolúvel no campo da legalidade, há hipóteses, como esta, nas quais o conteúdo do ato autoriza propositura da ação de inconstitucionalidade, como o tem proclamado esta Corte:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRANSPOSIÇÃO SEM CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II, DA C.F.). **RESOLUÇÃO DO PODER LEGISLATIVO (“LEI INTERNA”): ATO NORMATIVO.** (...) Atos dessa natureza, a exemplo do que ocorre com as Resoluções expedidas pela Câmara dos Deputados e do Senado Federal, se equiparam às **leis ordinárias em sentido material**, ainda que formalmente possam ser baixados, sem a observância de semelhante processo legislativo. É o que se chama de ‘leis internas’. No caso, o **caráter normativo e autônomo** dos dispositivos está evidente. (...) Uma vez conhecida (...) a ação é julgada procedente”. (**ADI nº 1.222**, Rel. Min. **SYDNEY SANCHES**, DJ de 11.04.2003)

“**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 1.798/97; E ART. 8.º DO DECRETO N.º 9.115/98, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL.** (...) Alegação de inconstitucionalidade igualmente plausível no tocante ao art. 8.º do Decreto n.º 9.115/98, que, **extrapolando a regulamentação da mencionada lei, fixa, de forma autônoma**, incentivos fiscais sem observância das mencionadas normas da Carta da República. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade das normas em questão.” (**ADI nº 2.439**, Rel. Min. **ILMAR GALVÃO**, DJ de 14.09.2001).



“Ação direta de inconstitucionalidade. Medida Liminar. Resolução 04/00, de 13 de junho de 2000, do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina que altera a jornada de trabalho dos servidores do Tribunal e da Justiça de primeiro grau do Estado. - Não há dúvida de que a Resolução em causa, que **altera o horário** de expediente da Secretaria do Tribunal de Justiça e da Justiça de primeiro grau do Estado de Santa Catarina, e que conseqüentemente reduz para seis horas, em turno único, a jornada de trabalho de todos os servidores de ambas, é **ato normativo e tem caráter autônomo**, porquanto dá como fundamento, para justificar a competência para tanto do Órgão Especial do Tribunal de Justiça, o disposto nos artigos 96, I, “a” e “b”, da Constituição Federal e no artigo 83, III, da **Constituição Estadual**. - Em exame sumário como é o compatível com pedido de concessão de liminar, é inegável a plausibilidade jurídica da arguição de inconstitucionalidade em causa, com base especialmente na alegação de ofensa aos artigos 5º, II, 37, “caput” (ambos relativos ao **princípio da legalidade**), 96, I, “a” e “b” (que versa a competência dos Tribunais) e 61, § 1º, II, “c” (que atribui competência exclusiva ao Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei relativa a regime jurídico do servidor público), todos da Constituição Federal. (...) Liminar deferida para suspender, ex nunc e até o julgamento final desta ação, a eficácia da Resolução nº 04/00, de 13 de junho de 2000, do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.” (ADI-MC nº 2.308, Rel. Min. **MOREIRA ALVES**, DJ de 05.10.2001).

E, como o reconhece a doutrina, sumariando a jurisprudência da

Corte:<sup>1</sup>

“Cabe ação direta de decreto autônomo: é admissível ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto seja decreto quando este, no todo ou em parte, **manifestamente não regulamenta a lei**, apresentando-se, assim, como decreto **autônomo**, o que dá margem a que seja examinado diretamente em face da Constituição no que diz respeito ao princípio da reserva legal (STF, RTJ 142/718; RT 689/281; RDA 190/156). Só é cabível a ação direta de inconstitucionalidade para verificar se há **ofensa ao princípio constitucional da reserva legal** ou **invasão de competência legislativa** de um dos membros da Federação quando o ato normativo impugnado é **autônomo**, ou seja, **ato normativo que não visa regulamentar lei ou que não se baseia nela**, pois, caso contrário, a questão situa-se primariamente no âmbito legal, não dando ensejo ao

<sup>1</sup> **BARROSO, Luís Roberto**. *Constituição da república federativa do brasil anotada*, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 518.



conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade (STF, DJU 18.10.96, p. 39844).”

“Decisão administrativa concessiva de aumento de vencimentos **sem lei autorizativa** constitui **ato normativo, de caráter geral**, suscetível, pois, de controle por ação direta (STF, RDA 185/143). Cabe ação direta contra decreto autônomo que concede aumento de vencimentos, sendo que um dos fundamentos é justamente o de ter ele invadido a esfera reservada à lei complementar (STF, DRA 185/166). A portaria, conquanto seja ato de natureza administrativa, pode ser objeto de ação direta se, como no caso, vem a estabelecer prescrição em caráter genérico e abstrato (STF, DJU 11.2.94, p. 1486, ADIn 962-1-PI, liminar, Rel. Min. Ilmar Galvão, v. tb. RTJ 155/430).”

Ora, a Resolução nº 12.000-001 GS/2005, à evidência, não extrai fundamento de validade à Lei Complementar estadual nº 37, de 09/03/2004, ali invocada como fundamento das “atribuições legais do Secretário de Segurança Pública”, porque, constituindo apenas o *Estatuto da Polícia Civil do Estado do Piauí*, disciplina matérias absolutamente estranhas ao objeto do ato aqui impugnado.

Nenhum dos noventa artigos dessa lei complementar poderia, aliás, servir de suporte legitimante à Resolução. Conquanto tenha o Estado, deveras, competência concorrente à da União para legislar sobre “*organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis*” (art. 24, XVI), não lhe é dado imiscuir-se, sob pretexto de regulamentar tais assuntos, em temas reservados à de outras pessoas de direito público interno.

Tampouco se descobre no art. 109, incs. I e IV, da Constituição Estadual do Piauí, em que também se assenta a resolução, norma jurídica capaz de sustentá-la, por mais amplo que seja o alcance dos seus termos, que rezam:





“Art. 109 – Compete ao Secretário de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I – exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e das entidades da administração estadual na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Governador do Estado;

(...)

IV – praticar atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Governador”

Vem logo daí que, carente de fundamento legal de validade, o ato impugnado assume, contra o princípio da legalidade, feição de regulamentação normativa autônoma de matérias cuja disciplina é reservada, pela Constituição Federal, a entes federativos diversos do Estado.

Vejamos.

De um lado, a competência para “*legislar sobre assuntos de interesse local*”, como os concernentes ao horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, é privativa dos Municípios, *ex vi* do art. 30, I, da Constituição da República, segundo, aliás, se cansa de o proclamar esta Corte (RE-AgR nº 285.449, Rel. Min. NELSON JOBIM, DJ de 08.06.2001; AI-AgR nº 481.886, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 01.04.2005, e súmula 645).

De outro, é não menos cristalina a competência atribuída à União, nos termos dos incs. V e VI do art. 24 da Constituição da República, para legislar, em caráter geral, sobre *produção, consumo e controle da poluição*, circunstância que, aliada à existência de normas gerais sobre tais assuntos, afasta a possibilidade, prevista no § 3º, do exercício de plena competência legislativa pelo Estado, ao qual fica-lhe apenas a complementar (§ 2º).

Logo, a Resolução nº 12.000-001 GS/2005 reveste-se de características tais que lhe autorizam impugnação por meio de ação direta de inconstitucionalidade, pois: **a)** não tira fundamento de validade de nenhuma lei; **b)** consubstancia ato administrativo subalterno, com pretensões de autonomia; e **c)** guarda caráter normativo de eficácia geral e abstrata.

Deve conhecida, portanto, a demanda.

**2.** E, concedida a liminar.

É que o pedido revela razoabilidade jurídica, porque a resolução, a um só tempo, aparenta haver desrespeitado o princípio da legalidade e invadido mais de uma esfera de competência não reconhecida aos Estados.

**3.** Diante do exposto e do evidente *periculum in mora*, consistente no risco de prejuízos irreparáveis aos estabelecimentos comerciais, **concedo a medida liminar**, para suspender, com efeito *ex nunc*, até o julgamento final da causa, a eficácia da Resolução nº 12.000-001 GS/2005, do Secretário de Segurança Pública do Estado do Piauí.



Ministro **CEZAR PELUSO**  
Relator

29/08/2007

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.731-5 PIAUÍ

VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhora Presidente,  
entendo que não é inconstitucional.

Julgo improcedente.

\*\*\*\*\*



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.731-5**

PROCED.: PIAUÍ

**RELATOR : MIN. CEZAR PELUSO**

REQTE.(S): CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO - CNC


ADV.(A/S): SERGIO BERMUDEZ E OUTRO(A/S)

REQDO.(A/S): SECRETÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO PIAUÍ

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, deferiu a cautelar, nos termos do voto do Relator, vencido o Senhor Ministro Carlos Britto, que a indeferia. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Plenário, 29.08.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário