

Voto

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora) : 1. Cuida-se, como visto, de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, visando à declaração da inconstitucionalidade da Lei 7.465/2021 do Estado do Piauí, que dispõe sobre *a obrigatoriedade da colocação de etiquetas em braile em peças de vestuário, para atender a pessoas com deficiência visual, por empresas industriais do setor têxtil*.

I. Legitimidade ativa *ad causam*

2. Reconheço a legitimidade *ad causam* à Confederação Nacional da Indústria (CNI), forte nos arts. 103, IX, da Constituição da República e 2º, IX, da Lei 9.868/1999.

Trata-se de entidade integrante da estrutura sindical brasileira em grau máximo – confederação –, representativa, em âmbito nacional, dos interesses corporativos das categorias econômicas da indústria. Nesse sentido, já decidiu este Supremo Tribunal Federal (ADI 1.055/DF, Rel. Min. *Gilmar Mendes*, Tribunal Pleno, j. 15.12.2016, DJe 01.8.2017; ADI 1.480-MC/DF, Rel. Min. *Celso de Mello*, Tribunal Pleno, j. 04.9.1997, DJ 18.5.2001; ADI 3.336/RJ, Rel. Min. *Dias Toffoli*, Tribunal Pleno, j. 14.02.2020, DJe 06.3.2020; ADI 4.481/PR, Rel. Min. *Roberto Barroso*, Tribunal Pleno, j. 11.3.2015, DJe 19.5.2015; ADI 4.619/SP, *de minha relatoria*, Tribunal Pleno, j. 13.10.2020, DJe 11.01.2021; ADI 4.623/MT, Rel. Min. *Cármem Lúcia*, Tribunal Pleno, j. 16.6.2020, DJe 14.8.2020; ADI 4.628/DF, Rel. Min. *Luiz Fux*, Tribunal Pleno, j. 17.9.2014, DJe 24.11.2014; ADI 5.739/RJ, Rel. Min. *Edson Fachin*, Tribunal Pleno, j. 23.8.2019, DJe 09.9.2019, v.g.).

Presente, ainda, o vínculo de pertinência temática entre o objeto da ação direta e a finalidade institucional da autora, pois as normas impugnadas criam obrigações às indústrias do setor têxtil, a evidenciar a conexão das normas com os representados nesta demanda pela CNI.

3. Atendidos os pressupostos formais de admissibilidade, conheço da ação direta e passo ao exame do mérito.

II. Inconstitucionalidade formal. Competência legislativa

4. A Confederação Nacional da Indústria – CNI, autora da presente ação direta, aponta a existência de inconstitucionalidade formal, à compreensão de que a Lei impugnada dispõe, na realidade, sobre comércio interestadual, a evidenciar a invasão da seara de competência legislativa privativa da União Federal (art. 22, VIII, CF).

A Lei 7.464/2021, do Estado do Piauí, ao impor a identificação de roupas com etiquetas em braile ou qualquer outro meio acessível às pessoas com deficiência visual, segundo a Assembleia Legislativa local, buscou (*i*) maximizar a proteção jurídica outorgada ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), bem assim (*ii*) efetivar a função social da propriedade (art. 170, III, CF), (*iii*) incrementar a defesa do consumidor (art. 170, V, CF) e (*iv*) reduzir as desigualdades regionais e sociais (art. 170, VII, CF), tudo dentro do âmbito de competência concorrente daquela Unidade da Federação (art. 24, V e XIV, CF).

Passo à análise da alegada inconstitucionalidade formal.

II.1. Vetores interpretativos

5. A questão relativa à distribuição constitucional de competências legislativas consubstancia um dos temas de maior complexidade e dinamicidade em nosso federalismo cooperativo. De fato, a Constituição Federal estabelece os tópicos de competência legislativa privativa da União Federal (CF, art. 22), institui temáticas de competência legislativa concorrente (CF, art. 24), fixa competir aos Estados legislar sobre as matérias não expressamente delineadas (CF, art. 25, § 1º), outorga competência para os Municípios legislar em respeito de assuntos devidamente indicados e de interesse local (CF, art. 30).

Tais circunstâncias, a despeito do texto constitucional expresso, ensejam dificuldades interpretativas. Revela-se, no mínimo, controverso identificar, precisamente, a matéria subjacente aos diplomas legais de modo a enquadrá-la nas disposições normativas que estabelecem os limites legiferantes.

Nesse quadro, a definição dos limites da competência privativa, o estabelecimento racional de fronteiras entre normas gerais e normas suplementares e o conceito de *interesse local* consubstanciam questões de alta complexidade que merecem uma reflexão mais acurada por esta Suprema Corte, para orientar os demais órgãos do Poder Judiciário no

exercício da jurisdição constitucional e o próprio Poder Legislativo na elaboração de atos normativos de caráter primário.

Passo a expor os critérios que entendo mais adequados para o deslinde da controvérsia envolvendo o federalismo cooperativo instituído por nossa Carta Política. Adianto, desde logo, que são três os vetores interpretativos: (*i*) princípio federativo, (*ii*) a necessidade de autocontenção, devido à presunção de constitucionalidade das leis e (*iii*) a relação de intensidade entre a matéria versada no ato normativo e a competência que a alicerça.

5.1. O devido equacionamento da distribuição constitucional de competências legislativas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios há de ser feito sempre à luz do princípio federativo, que, vinculado à dinamicidade das relações entre as instituições republicanas, ora tende a afirmar a autonomia, ora legitima a uniformização institucional e a cooperação dos entes federados sob uma União soberana.

O estabelecimento, na Constituição de 1988, de competências normativas concorrentes tem sido apontado pela doutrina como fórmula típica da passagem do federalismo hegemônico e centrípeto, que marcou a história republicana brasileira, para um federalismo de equilíbrio.

Com efeito, em um federalismo, a busca pelo equilíbrio entre as tendências antagônicas, de um lado, concentração e homogeneidade, de outro, dispersão e heterogeneidade, é o centro do desenvolvimento jurídico-político, a viabilizar a coexistência tanto da unidade quanto da pluralidade.

É nesse contexto, portanto, que se estabeleceram as competências legislativas concorrentes, com o objetivo primordial de aperfeiçoar as instituições republicanas no sentido de atenuar a tendência excessivamente centralizadora historicamente predominante na organização do Estado brasileiro, valorizando, assim, a autonomia dos entes federados *sem, contudo, causar prejuízo à previsão de diretivas nacionais homogêneas, necessárias para a integração do país* (CAMBI, Eduardo. Normas Gerais e a Fixação da Competência Concorrente na Federação Brasileira. *Revista de Processo*, vol. 92, 2000, p. 244-261).

À luz do quanto exposto, um dos fatores primordiais para a adequada apreensão do sentido da cláusula definidora das competências legislativas concorrentes, na Constituição da República, é justamente o princípio federativo, considerado em sua estrutura complexa, seu caráter instrumental e sua teleologia.

Nessa linha, trago à colação o magistério de Raul Horta Machado em passagem publicada no período que antecedeu o início dos trabalhos de elaboração da Constituição de 1988, representativa dos desafios que se colocavam:

“Entre as grandes tarefas da geração atual destaca-se a de reconstruir a Federação, modelando instituições que possam projetá-la no próximo milênio. O centro da reconstrução da Federação Constitucional reside na repartição das competências, para redefinir as áreas de atuação da União Federal, dos Estados-membros e de outros níveis de Governo. A Federação projetada para o futuro requer repartição de competências ajustada a tal objetivo.”

Longe de constituir uma indagação episódica, a questão relativa ao delineamento das esferas de poder concernentes a cada ente federativo sempre esteve no centro das preocupações relacionadas à estruturação dos modelos federativos. A complexidade do mundo contemporâneo, nessa ótica, tornaria inevitável a acolhida, em determinado momento, do federalismo cooperativo, em vez do federalismo competitivo presente nas suas raízes clássicas. Como observado por Gilberto Bercovici, *o grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional* (BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004).

Entendo, pois, que o princípio federativo consagrado no art. 1º, *caput*, da Constituição da República, tal como observado, constrange a exegese do seu art. 24, servindo de verdadeiro vetor interpretativo.

Vale sempre recordar, presente essas considerações, a lição de José Afonso da Silva segundo a qual a autonomia federativa somente se fará presente quando as unidades federadas detiverem *competências exclusivas, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido* (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 100).

Milita, ainda, em favor dos entes regionais e locais, segundo entendo, a imperatividade de se prestigiar suas competências legislativas, notadamente diante da circunstância lembrada pelo *Justice Louis Brandeis*

, da Suprema Corte americana, no julgamento *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 (1932), de que as Unidades Federativas podem ser *laboratórios* da democracia:

“É um dos felizes incidentes do sistema federativo que um único e corajoso Estado possa, se os seus cidadãos escolherem, servir como um laboratório; e tentar novos experimentos sociais e econômicos sem colocar em risco o resto do país.”

Desse modo, este Supremo Tribunal Federal, no exercício da jurisdição constitucional, ao interpretar as normas relativas à distribuição de competências legislativas, deve estar atento à salvaguarda da integridade do regime federalista e à autonomia das Unidades da Federação.

5.2. Devo ressaltar que o poder outorgado, expressamente, aos Juízes e Tribunais, pela Constituição da República, de declarar a inconstitucionalidade de leis e atos normativos vem atrelado a elevado ônus argumentativo que impõe ao julgador, tendo em vista os princípios da separação de poderes e da **presunção de constitucionalidade dos diplomas normativos**, o exercício do *judicial review* com deferência ao Poder Legislativo, com fidelidade ao papel institucional do Poder Judiciário e com prudência na eleição dos fundamentos justificadores da imprescindibilidade da pronúncia de nulidade por ele exarada.

Vale dizer, o poder de controlar a constitucionalidade de leis e atos normativos vem associado a elevado encargo no que diz respeito à fundamentação do ato decisório. Desse modo, a lei ou decreto para ter reconhecida sua inconstitucionalidade e declarada sua nulidade, pelo Poder Judiciário, há de estar em **manifesto e incontornável** conflito com a Lei Fundamental.

Colho do magistério doutrinário do Ministro Luís Roberto Barroso:

“(…) **Em um Estado constitucional de direito, os três Poderes interpretam a Constituição**. De fato, a atividade legislativa destina-se, em última análise, a assegurar os valores e a promover os fins constitucionais. A atividade administrativa, por sua vez, tanto normativa como concretizadora, igualmente se subordina à Constituição e destina-se a efetivá-la. **O Poder Judiciário, portanto, não é o único intérprete da Constituição**, embora o sistema lhe reserve a primazia de dar a palavra final. Por isso mesmo, **deve ter uma**

atitude de deferência para com a interpretação levada a efeito pelos outros dois ramos do governo, em nome da independência e harmonia dos Poderes .

A presunção de constitucionalidade, portanto, é uma decorrência do princípio da separação de Poderes e funciona **como fator de autolimitação da atuação judicial** . Em razão disso, não devem juízes e tribunais, como regra, declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo quando:

- a) a inconstitucionalidade **não for patente e inequívoca** , existindo tese jurídica razoável para preservação da norma;
- b) **seja possível decidir a questão por outro fundamento** , evitando-se a invalidação do ato de outro Poder;
- c) **existir interpretação alternativa possível** , que permita afirmar a compatibilidade da norma com a Constituição.”

Existindo, portanto, dissenso hermenêutico **razoável** apto a justificar a legitimidade de interpretações constitucionais diversas, o Poder Judiciário há de agir com **autocontenção** e **preservar** a validade das deliberações positivadas pelos órgãos legitimados a exercer essas escolhas, resguardando, assim, a **presunção de constitucionalidade** dos atos normativos.

5.3. É certo que, em circunstâncias específicas, a questão veiculada em determinado ato normativo se insere em mais de uma das competências elencadas na Constituição da República. Necessário, assim, estabelecer os limites legislativos de cada um entes federados.

Tem sido defendido, nesta Suprema Corte, forte nas lições doutrinárias de Christoph Degenhart, que, em tais hipóteses, é preciso identificar (*i*) a *intensidade* da correlação entre a matéria versada na lei e a *estrutura básica descrita no tipo da competência em análise* e, também, (*ii*) a finalidade precípua da norma, em nítida vinculação ao princípio da predominância do interesse (ADI 6.482/DF, Rel. Min. *Gilmar Mendes* , Tribunal Pleno, j. 18.02.2021, DJe 21.5.2021, v.g.), para, então, estabelecer o ente federado competente para legislar sobre o assunto.

A melhor doutrina, a seu turno, destaca a impossibilidade da competência de natureza genérica inviabilizar o exercício da competência específica fixada a outro ente federado (BARROSO, Luís Roberto. Transporte ferroviário, Federação e competências em matéria ambiental. *Temas de direito constitucional – vol. 4* , Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2009, p. 413-464).

5.4. Bem ponderados tais aspectos, concluo que, na análise quanto à competência legislativa, imprescindível: (i) utilizar o princípio federativo como vetor interpretativo relevante, a evidenciar a descentralização; (ii) ter presente a presunção de constitucionalidade que ostentam todos os atos normativos; (iii) não esvaziar as competências específicas, por meio da ampliação indevida daquelas de natureza genérica; (iv) analisar a relação de intensidade entre a matéria versada no ato normativo e a competência que a alicerça, bem assim a finalidade primordial do diploma legal impugnado.

II.2 Alegação de competência privativa para legislar sobre comércio interestadual e exterior (CF, art. 22, VIII)

6. A legislação ora impugnada estabelece, expressamente, que as empresas do setor têxtil estão obrigadas a produzir peças de vestuário que contenham etiquetas em braile ou qualquer outro meio acessível à compreensão das pessoas com deficiência visual, indispensáveis informações, no mínimo, quanto à cor e ao tamanho da roupa.

Há que identificar, com base nos critérios acima delineados, o nível de afinidade entre a legislação impugnada e o dispositivo constitucional que legitima a sua elaboração, bem como a natureza da competência que a alicerça.

A parte autora da presente ação direta de inconstitucionalidade afirma que a legislação do Estado do Piauí foi editada em usurpação da competência da União para legislar a respeito de comércio interestadual (CF, art. 22, VIII). A Assembleia Legislativa local, por sua vez, assevera que a lei foi elaborada visando a proteger e integrar socialmente as pessoas com deficiência (CF, art. 24, XIV), motivo pelo qual o ente federado deteria competência, de forma suplementar, para legislar.

7. A Lei 7.465/2021 do Estado do Piauí, ao determinar que as peças de roupas devem ser, necessariamente, **produzidas** – este é o exato termo utilizado pela legislação impugnada – com etiquetas em braile ou outro meio acessível às pessoas com deficiência visual, mantém, inequivocamente, vínculo de correlação com a competência concorrente para legislar sobre **produção** e consumo (CF, art. 24, V), além, é claro, de se entrelaçar com a proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (CF, art. 24, XIV).

7.1. Essa afinidade existente entre a legislação impugnada e a competência concorrente para legislar sobre produção e consumo e proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (CF, art. 24, V e XIV) mostra-se ainda mais evidente quando se leva em consideração que as informações a serem inseridas em etiquetas produzidas tem como finalidade facilitar o reconhecimento, pelas pessoas com deficiência visual, das características básicas das roupas (cor e tamanho).

Como visto, o fim precípua da legislação piauiense é, por meio da inserção de etiquetas em braile ou outro meio acessível, a proteção e a inclusão de pessoas portadoras de deficiência visual. Há, pois, nítido liame entre a competência que alicerça a lei do Estado do Piauí – competência legislativa concorrente prevista no art. 24, XIV, da Constituição Federal – e a finalidade almejada pela norma.

Não há como vislumbrar, *data venia*, sob qualquer ângulo, competência privativa da União para legislar sobre o tema em se tratando de hipótese na qual o alicerce legitimador da edição da lei questionada é a competência concorrente prevista nos art. 24, V e XIV, da Carta Política. Ou seja, a despeito de a lei do Estado do Piauí tangenciar questões que indiretamente impactam no comércio interestadual, possui maior relação de conexão com a competência concorrente para legislar sobre (i) produção e consumo, consoante a própria expressão de seu dispositivo legal – *produzidas* –, (ii) proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, tal como evidencia a teleologia legal de proporcionar acessibilidade aos portadores de deficiência visual.

7.2. Ressalto, de outro lado, que a competência para legislar sobre comércio interestadual e exterior (CF, art. 22, VIII) inequivocamente ostenta **natureza genérica**, ou seja, não se revela suficiente para impedir que os entes federados, dentro das respectivas esferas, legislem, a teor do art. 24 da Constituição da República, de forma específica e conforme o contexto local.

Isso porque a competência prevista do art. 22, VIII, da Constituição Federal comporta desdobramentos próprios devidamente explicitados e delimitados, por exemplo, no art. 24 do mesmo texto constitucional. Em outras palavras: a competência **genérica** para legislar sobre comércio interestadual desmembra-se em competências **específicas**, sendo certo que, como visto acima, a primeira – de natureza ampla – não pode servir de fundamento para obstar o exercício da segunda – de natureza especial –, sob pena de completo esvaziamento de normas constitucionais igualmente originárias.

Vale destacar que, na atual conjuntura de interdependência econômica, praticamente todas as normas editadas pelos entes subnacionais da Federação (Estados, Distrito Federal e Municípios) podem produzir efeitos diretos e indiretos no comércio interestadual.

Assim, a prevalecer interpretação segundo a qual a previsão genérica de competência para legislar sobre comércio interestadual deve preponderar sempre que o diploma normativo afete, direta ou indiretamente, questões atinentes à temática referida, teria ela como consequência, consoante acentua André Ramos Tavares, que a competência concorrente para legislar sobre produção e consumo (CF, art. 24, V) somente poderia ser exercida *por lei federal, porquanto toda sua matéria poderia ser reputada como sujeita a norma geral* (TAVARES, André Ramos. Normas gerais e competência legislativa concorrente: uma análise a partir de decisões do STF. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, v. 74, 2011, p. 1-39). Ou seja, o art. 24, V, da Carta Política seria completamente esvaziado e tornado sem qualquer efetividade normativa quanto aos Estados e ao Distrito Federal, em absoluta desarmonia com a hermenêutica constitucional.

É por essa razão, portanto, que, reitero, a norma de competência geral, *in casu*, comércio interestadual e exterior, não pode ser óbice para o exercício da competência específica, na espécie, produção e consumo, sob pena de frustrar a eficácia de dispositivo originário de igual valor constitucional.

Da mesma forma e pelas mesmas razões, a competência concorrente específica outorgada à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiências (CF, art. 24, XIV) não pode ser obstaculizada, de forma geral e irrestrita, pela competência genérica para legislar privativamente sobre comércio interestadual e exterior (CF, art. 22, VIII). Se tal fosse admitido, resta frustrado o conteúdo normativo de norma constitucional originária, estar-se-ia diante de exegese que, ao invés de propiciar maior efetividade aos direitos fundamentais e à redução das desigualdades sociais, legitimaria uma atuação deficitária na implementação de mandamentos da Constituição da República.

Nesse sentido, enfatizo possuir a lei do Estado do Piauí questionada alicerce em dispositivos constitucionais constantes do art. 24 da Carta Política, a saber, competência concorrente para legislar a respeito de produção e consumo (CF, art. 24, V) e de proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiências (CF, art. 24, XIV).

7.4. Na mesma linha ora defendida, ao julgamento da ADI 5.126/SP, Rel. Min. *Gilmar Mendes*, Tribunal Pleno, j. 17.12.2022, DJe 18.01.2023, esta Casa declarou a constitucionalidade de ato normativo do Estado de São Paulo que proibia, em âmbito estadual, a fabricação, a venda e comercialização de armas de fogo de brinquedo, porquanto a matéria vertida se enquadrava na competência concorrente, a teor do art. 24, V, da Constituição da República, para legislar sobre produção e consumo:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 15.301, de 12 de janeiro de 2014, do Estado de São Paulo. **3. Proibição de fabricar, vender e comercializar armas de fogo de brinquedo no Estado. 4 Competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios para legislar sobre proteção à infância e à juventude. 5. Competência concorrente para legislar sobre matéria de produção e consumo.** 6. A mera circunstância de uma norma demandar atuação positiva do Poder Executivo não a insere no rol de leis cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo. 7. Pedido julgado improcedente.”

(**ADI 5.126/SP**, Rel. Min. *Gilmar Mendes*, Tribunal Pleno, j. 17.12.2022, DJe 18.01.2023)

Em circunstância congênere, ao analisar a ADI 2.832/PR, Rel. Min. *Ricardo Lewandowski*, Tribunal Pleno, j. 07.5.2008, DJe 20.6.2008, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal confirmou a constitucionalidade de diploma legislativo do Estado do Paraná que estabelecia a obrigatoriedade de determinadas informações nos rótulos de embalagens de café comercializados em âmbito estadual. Na ocasião, acentuado que, ao assim dispor, o ente federado atuou, nos termos do art. 24, V, da Carta Política, no exercício legítimo da competência concorrente que lhe foi outorgada para legislar, de forma específica, sobre produção e consumo:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ADI CONTRA LEI PARANAENSE 13.519, DE 8 DE ABRIL DE 2002, QUE ESTABELECE OBRIGATORIEDADE DE INFORMAÇÃO, CONFORME ESPECIFICA, NOS RÓTULOS DE EMBALAGENS DE CAFÉ COMERCIALIZADO NO PARANÁ. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 22, I e VIII, 170, *CAPUT*, IV, E PARÁGRAFO ÚNICO, E 174 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. OFENSA INDIRETA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I - Não há usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque o ato normativo impugnado buscou, tão-somente, assegurar a proteção ao consumidor

II - Precedente deste Tribunal (ADI 1.980, Rel. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis.

III - Afronta ao texto constitucional indireta na medida em que se mostra indispensável o exame de conteúdo de outras normas infraconstitucionais, no caso, o Código do Consumidor.

IV - Incorre delegação de poder de fiscalização a particulares quando se verifica que a norma impugnada estabelece que os selos de qualidade serão emitidos por entidades vinculadas à Administração Pública estadual.

V - Ação julgada parcialmente procedente apenas no ponto em que a lei impugnada estende os seus efeitos a outras unidades da Federação.”

(**ADI 2.832/PR** , Rel. Min. *Ricardo Lewandowski* , Tribunal Pleno, j. 07.5.2008, DJe 20.6.2008)

De forma similar, destaco que, ao exame da ADI 903/MG, Rel. Min. *Dias Toffoli* , Tribunal Pleno, j. 22.5.2013, DJe 07.02.2014, o Plenário desta Suprema Corte reconheceu a constitucionalidade de lei do Estado de Minas Gerais que, ao dispor sobre a adaptação de veículos de transporte coletivo com objetivo de garantir acessibilidade às pessoas com deficiência ou liberdade de locomoção, versou, a teor do art. 24, XIV, da Constituição Federal, sobre matéria de competência concorrente:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.820/92 do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre adaptação dos veículos de transporte coletivo com a finalidade de assegurar seu acesso por pessoas com deficiência ou dificuldade de locomoção. Competência legislativa concorrente (art. 24., XIV, CF) . Atendimento à determinação constitucional prevista nos arts. 227, § 2º, e 244 da Lei Fundamental. Improcedência.

1. A ordem constitucional brasileira, inaugurada em 1988, trouxe desde seus escritos originais a preocupação com a proteção das pessoas portadoras de necessidades especiais, construindo políticas e diretrizes de inserção nas diversas áreas sociais e econômicas da comunidade (trabalho privado, serviço público, previdência e assistência social). Estabeleceu, assim, nos arts. 227, § 2º, e 244, a

necessidade de se conferir amplo acesso e plena capacidade de locomoção às pessoas com deficiência, no que concerne tanto aos logradouros públicos, quanto aos veículos de transporte coletivo, determinando ao legislador ordinário a edição de diplomas que estabeleçam as formas de construção e modificação desses espaços e desses meios de transporte.

2. Na mesma linha afirmativa, há poucos anos, incorporou-se ao ordenamento constitucional a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, primeiro tratado internacional aprovado pelo rito legislativo previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, o qual foi internalizado por meio do Decreto Presidencial nº 6.949/2009. **O art. 9º da convenção veio justamente reforçar o arcabouço de proteção do direito de acessibilidade das pessoas com deficiência .**

3. Muito embora a jurisprudência da Corte seja rígida em afirmar a amplitude do conceito de trânsito e transporte para fazer valer a competência privativa da União (art. 22, XI, CF), prevalece, no caso, a densidade do direito à acessibilidade física das pessoas com deficiência (art. 24, XIV, CF), em atendimento, inclusive, à determinação prevista nos arts. 227, § 2º, e 244 da Lei Fundamental, sem preterir a homogeneidade no tratamento legislativo a ser dispensado a esse tema. Nesse sentido, há que se enquadrar a situação legislativa no rol de competências concorrentes dos entes federados. Como, à época da edição da legislação ora questionada, não havia lei geral nacional sobre o tema, a teor do § 3º do art. 24 da Constituição Federal, era deferido aos estados-membros o exercício da competência legislativa plena, podendo suprir o espaço normativo com suas legislações locais .

4. A preocupação manifesta no julgamento cautelar sobre a ausência de legislação federal protetiva hoje se encontra superada, na medida em que a União editou a Lei nº 10.098/2000, a qual dispõe sobre normas gerais e critérios básicos de promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência. Por essa razão, diante da superveniência da lei federal, a legislação mineira, embora constitucional, perde a força normativa, na atualidade, naquilo que contrastar com a legislação geral de regência do tema (art. 24, § 4º, CF/88).

5. Ação direta que se julga improcedente.”

(**ADI 903/MG** , Rel. Min. *Dias Toffoli* , Tribunal Pleno, j. 22.5.2013, DJe 07.02.2014)

7.4. Desse modo, apesar de a legislação questionada impactar lateralmente o comércio interestadual, não se pode acolher, no ponto, o argumento genérico de inconstitucionalidade formal por usurpação de competência da União Federal, pois (*i*) referido ato normativo encontra

alicerce em outros dispositivos constitucionais mais específicos (CF, art. 24, V e XIV), devendo a norma específica prevalecer sobre a regra geral, em nítida aplicação de um dos critérios basilares de solução de antinomias, qual seja, o *lex specialis* (BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2014, p. 97); (*ii*) seria o mesmo que obstar a produção de efeitos do art. 24, V, da Carta Política, de modo que os Estados-membros nunca poderiam legislar sobre produção e consumo, dada sua conexão com comércio interestadual, transfigurando referida temática em competência exclusiva da União Federal.

8. Em síntese: a aplicação dos critérios acima delineados para devido enquadramento na hipótese de competência levam à mesma conclusão. A Lei 7.465/2021 do Estado do Piauí, ao dispor que as empresas do setor têxtil estão obrigadas a produzir peças de vestuário que contenham etiquetas em braile ou qualquer outro meio acessível à compreensão das pessoas com deficiência visual, não versa primordialmente sobre comércio interestadual (CF, art. 22, VIII). Na realidade, a legislação em questão encontra fundamento constitucional na competência concorrente para legislar sobre produção e consumo e proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiências (CF, art. 24, V e XIV).

9. De toda forma, compreendida a legislação impugnada, a teor do art. 24, V e XIV, da Constituição da República, como de competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, imprescindível analisar (*i*) a existência de disciplina normativa nacional sobre a temática e, em existindo, (*ii*) a compatibilidade das regras locais com as normas gerais editadas pela União.

II.3 Competência legislativa concorrente (CF, art. 24, V e XIV)

10. O art. 24, § 1º, da Carta Política consagra a fórmula da competência concorrente limitada, ou seja, expressa a separação entre a competência da União para editar normas gerais e a dos Estados para, quanto à mesma matéria, produzir normas especiais.

Essa opção normativa delineada no art. 24 da Constituição da República configura um sistema de competências concorrentes não sobrepostas, em que subdividida a mesma matéria em níveis de normatização que se distinguem não apenas subjetivamente, entre União e Estados, mas também objetivamente, entre normas gerais e especiais. Segundo essa fórmula, nem a União nem o Estado têm competência absoluta para regular em sua

plenitude as matérias elencadas no art. 24 – ressalvada, é claro, a hipótese de omissão excepcionada no § 3º do mesmo dispositivo constitucional.

10.1. Nesse contexto, imprescindível identificar as normas gerais em matéria de competência concorrente, tarefa que, acentuo, sempre tormentosa tanto para a doutrina quanto para a jurisprudência.

Se o conceito de normas gerais parece ser obscuro e de difícil elucidação, o rastreamento da sua origem sugere que a imprecisão é intencional:

“A expressão "normas gerais" aparece, pela primeira vez, na Constituição de 1934, mas passa a ser mais questionada a partir da Constituição de 1946, que previa a edição de normas gerais de Direito Financeiro (art. 6.º, XV, b). A proposta de dotar a União de competência para editar normas gerais foi do Deputado e Jurista Aliomar Baleeiro, então na Subcomissão de Discriminação de Rendas da Assembléia Nacional Constituinte de 1946. Segundo Rubens Gomes de Souza, membro da Comissão encarregada de elaborar o Código Tributário Nacional (LGL 1966\26), Aliomar Baleeiro pretendia dotar a União de uma espécie legislativa, que contivesse preceitos comuns endereçados ao legislador ordinário dos três poderes tributantes: União, Estados e Municípios. No entanto, devido à resistência de Estados e Municípios, que temiam perder parcela de suas autonomias pela centralização legislativa, o Deputado Aliomar Baleeiro procurou uma fórmula verbal para vencer essa resistência política. Portanto, a expressão "normas gerais" foi resultado de mero compromisso político, não trazendo, em si, um conteúdo delimitativo próprio.”

Uma vez positivado o instituto, no entanto, não faltaram esforços no sentido de desvelar o seu conteúdo. Além da natural dificuldade de desenvolver critérios para identificação de normas gerais e normas específicas, vale destacar que o conteúdo material dessas espécies normativas não se mostra estático e imutável. Nesse sentido, Virgílio Afonso da Silva destaca que

“ não há critério adicional que consiga ser mais claro do que o texto constitucional e, assim, resolver a tensão entre a competência da União e a competência dos estados e Distrito Federal no âmbito da legislação concorrente. A razão é simples. No que diz respeito ao conteúdo possível e imaginável de normas jurídicas, **não há uma**

dicotomia estanque entre o geral e o específico. O que há é uma linha contínua entre dois extremos hipotéticos : a generalidade absoluta e a especificidade absoluta. Tudo o que estiver entre os dois extremos dessa linha contínua será geral em relação a uma parte da linha e específico em relação à outra parte .”

É por essa razão que existe uma relação cambiante entre generalidade e especificidade. Vale dizer, um único diploma normativo pode ser considerado, ao mesmo tempo, geral e específico, a depender do parâmetro comparativo adotado. Para ilustrar o ponto, colaciono, uma vez mais, fragmento da doutrina de Virgílio Afonso da Silva:

“Suponha cinco propostas diferentes: uma primeira lei, cujo objetivo é traçar as diretrizes para a proteção do patrimônio arquitetônico *brasileiro* ; uma segunda lei, cujo objetivo é a proteção do patrimônio arquitetônico *barroco* no Brasil; uma terceira lei, cujo objetivo é a proteção do patrimônio arquitetônico barroco *do século XVIII* ; uma quarta lei, cujo objetivo é a proteção das *igrejas barrocas* do século XVIII; e uma quinta lei, cujo objetivo é a proteção das igrejas barrocas do século XVIII *em Minas Gerais e na Bahia* . Quais dessas leis deveriam ser feitas pela União e quais pelos estados?

Parece claro que a relação de generalidade e especificidade aqui é variável e comparativa. A terceira proposta é claramente mais específica do que a primeira, mas poderia ser considerada geral se comparada com a quinta. O único critério que parece plausível para responder à pergunta feita acima seria o critério geográfico: a última lei, por dizer respeito ao patrimônio localizado apenas em dois estados, deveria ser feita por esses estados. Todas as outras poderão ser feitas pela União.”

10.2. Nesse quadro, o que se pode dizer com segurança é que a possibilidade de a União editar normas com a qualificação de gerais, em matéria de competência concorrente, envolve, necessariamente, algum limite à sua atuação legislativa. Isso porque deve existir, como pressuposto lógico, um espaço de normatização não caracterizado pelo traço da generalidade, legitimando, assim, a atuação complementar dos demais entes da Federação. E essa visão encontra respaldo em precedentes desta Casa (ADI 1.245/RS, Rel. Min. *Eros Grau* , Tribunal Pleno, j. 06.4.2005, DJ 26.8.2005; ADI 2.903/PB, Rel. Min. *Celso de Mello* , Tribunal Pleno, j. 01.12.2005. DJ 19.9.2008, v.g.).

Disso resulta que uma lei federal, em matéria de competência concorrente, não pode elencar disciplina tão pormenorizada que impossibilite a atuação suplementar dos demais entes da federação. Ao assim fazer, *essa lei deixará de ser geral (ao menos em algum dos sentidos do termo), ainda que pretenda disciplinar a questão em todo o país* (SILVA, Virgílio Afonso. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 370).

Há, na realidade, uma relação de dualidade: nem a União pode estabelecer normas que ultrapassem o âmbito da generalidade nem os Estados e o Distrito Federal podem legislar excedendo a complementariedade, sob pena de inconstitucionalidade por violação dos limites da competência concorrente. Em outras palavras, o Supremo Tribunal Federal, ao se deparar com temática atinente à competência concorrente, deve proceder à análise tanto das normas contidas na lei federal, para aferir se, de fato, são gerais, quanto das regras da lei estadual, para verificar se são suplementares.

11. No modelo federativo brasileiro, estabelecidas pela União as normas gerais para disciplinar sobre produção e consumo e sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas peculiaridades locais, respeitados os critérios (*i*) da preponderância do interesse local, (*ii*) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais e (*iii*) da vedação da proteção insuficiente.

11.1. Pertinente observar, no tocante ao critério territorial, que os conflitos inerentes ao federalismo em geral, e à competência legislativa concorrente em particular, costumam ser reduzidos à dicotomia entre União e Estado, quando a tônica do federalismo é o pluralismo de entes. Assim como as competências normativas da União precisam se acomodar adequadamente em relação à pluralidade dos Estados que integram a federação, as competências legislativas do Estado não se dimensionam apenas por contraposição à União, mas também na medida da preservação da isonomia entre os Estados da federação.

12. Feitas essas considerações, a análise da constitucionalidade formal da Lei 7.465/2021 do Estado do Piauí, em face do art. 24 da Constituição da República, demanda aferição do seu caráter, se substitutivo ou suplementar em relação ao conteúdo da legislação federal regente da mesma matéria.

Não obstante, a inconstitucionalidade acaso verificada por este procedimento não deixa de ser direta porque a transgressão à lei federal já existente não traduz supressão de lacuna, e sim invasão do espaço de normatividade atribuído pela Constituição da República à União (normas gerais).

Em outras palavras, a inconstitucionalidade não decorre do mero descompasso material entre a lei estadual e a lei federal, qualificando-se, isto sim, pelo descumprimento frontal da regra de competência fixada no art. 24, §§ 1º a 4º, da Carta Política:

“CONSTITUCIONAL. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO DIRETA. ESTATURA CONSTITUCIONAL DA MATÉRIA. AFRONTA DIRETA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. FEDERALISMO COOPERATIVO. ARTIGO 24 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTIGO 1º DA LEI Nº 5.273/2008 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DIREITO DO CONSUMIDOR. GRATUIDADE DO ATENDIMENTO TELEFÔNICO. SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO CONSUMIDOR – SAC. EMPRESAS DE TELEVISÃO POR ASSINATURA E ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS DE VENDAS NO VAREJO E NO ATACADO. PRECEDENTES JUDICIAIS. IMPROCEDÊNCIA. 1. Presente o vínculo da pertinência temática entre o objeto da ação direta e a finalidade institucional da entidade autora, integrante da estrutura sindical em grau máximo, a representar, em âmbito nacional, os interesses corporativos das categorias econômicas do comércio brasileiro, detém a Confederação Nacional do Comércio – CNC legitimidade ativa para deflagrar o processo de controle abstrato. 2. Nos termos do art. 3º, I, da Lei nº 9.868/1999, que disciplina o processo e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade perante esta Casa, deve a peça de ingresso indicar “os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações”, ônus do qual não se desvencilhou a autora, silente a exordial sobre os aspectos contidos nos arts. 2º e 3º da Lei nº 5.273/2008 do Estado do Rio de Janeiro, a merecer conhecimento parcial a presente ação direta, apenas quanto ao art. 1º da lei estadual impugnada. 3. **Firme a jurisprudência desta Suprema Corte de que constitucional a controvérsia acerca da competência legislativa concorrente, estatura que não se afasta ante eventual necessidade de aferição da compatibilidade entre normas federais e estaduais - entre si ou com o texto da Lei Maior**. 4. No modelo federativo brasileiro, estabelecidas pela União as normas gerais para disciplinar sobre relação de consumo, aos Estados e Distrito Federal compete, além da

supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender as peculiaridades locais, respeitados os critérios i) da preponderância do interesse local, ii) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais, e iii) da vedação da proteção insuficiente. 5. O artigo 1º da Lei estadual nº 5.273/2008, editada na vigência da Lei federal nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC), ostenta nítido caráter suplementar – silente a lei geral acerca da gratuidade no canal telefônico, caso disponibilizado no âmbito do Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC, por empresas de televisão por assinatura e estabelecimentos comerciais de venda no atacado e no varejo -, bem como amplia o campo protetivo dos direitos do consumidor, sem desrespeitar os limites territoriais do ente federado estadual. 6. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgado improcedente o pedido.”

(**ADI 4.118/RJ** , *de minha relatoria* , Tribunal Pleno, j. 02.3.2022, DJe 16.3.2022)

13. A temática disciplinada na legislação ora impugnada consubstancia a concretização do direito de acesso à informação por pessoas com deficiência visual.

13.1. Vale ressaltar, nesse contexto, que a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto 6.949/2009) – incorporada em nossa ordem jurídica nos termos do art. 5º, § 3º, da Constituição da República, a demonstrar seu equivalência à emenda constitucional – dispõe sobre a necessidade de assegurar todos os direitos humanos e liberdades fundamentais às pessoas com deficiência. Por meio de referida convenção, os Estados se comprometeram a adotar medidas legislativas, administrativas e de quaisquer outra natureza para implementação dos direitos nela reconhecidos e rechaçar, combater e erradicar, em plenitude, todas as formas, diretas e indiretas, de discriminação.

Com efeito, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto 6.949/2009), vocacionada a proporcionar maior proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, com efetiva observância do princípio da isonomia, assenta, em seu artigo 9, sob a perspectiva de assegurar às pessoas com deficiência a vivência livre, independente e com participação plena em todos os aspectos da vida, que os Estados devem assegurar acesso à informação e à comunicação. *In verbis* :

Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto 6.949/2009)

“Artigo 9 – Acessibilidade

1. A fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, os Estados Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, bem como a outros serviços e instalações abertos ao público ou de uso público, tanto na zona urbana como na rural. Essas medidas, que incluirão a identificação e a eliminação de obstáculos e barreiras à acessibilidade, serão aplicadas, entre outros, a:

a) Edifícios, rodovias, meios de transporte e outras instalações internas e externas, inclusive escolas, residências, instalações médicas e local de trabalho;

b) **Informações, comunicações e outros serviços**, inclusive serviços eletrônicos e serviços de emergência.”

13.2. O direito de acesso à informação (CF, art. 5º, XIV) – em relação às pessoas com deficiência previsto no dispositivo acima transcrito – consubstancia importante direito fundamental voltado à proteção de condutas de levantamento, pesquisa, coleta, recebimento de dados relacionados à *juízo de fato ou de valor sobre pessoas, coisas, fatos, relações, ideias, conceito, representações, opiniões, crença etc.*, sendo certo que seu âmbito de proteção engloba *qualquer tipo de informação, independentemente de seu conteúdo, relevância, finalidade, âmbito da vida ou fronteiras* (STEINMETZ, Wilson. Comentário ao art. 5º, XIV. CANOTILHO, José Joaquim Gomes et. al. (Coord.). *Comentários à constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 323).

O direito de acesso à informação revela-se meio para o livre, responsável e consciente desenvolvimento da personalidade, pois permite a formação de ideias, opiniões, convicções, avaliações, críticas e crenças, bem assim autoriza a expressão de preferências sob os mais diversos aspectos da vida dos cidadãos, como, por exemplo, a eleger a peça de roupa que lhes aprouver, sem necessidade de qualquer concordância prévia de quem quer que seja.

13.3. Nesse sentido de acesso às informações necessárias para formação genuína da personalidade e, em consequência, da manifestação de vontade dos cidadãos – o *querer* singular e próprio de cada um –, o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990) estabelece em seu art. 6º, III, a

imprescindibilidade de que os produtos e serviços contenham dados básicos à disposição do consumidor.

Seguindo essa linha e buscando conferir acessibilidade, o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015) alterou a Lei 8.078/1990 (CDC) com a finalidade de garantir que tais informações básicas dos produtos e serviços sejam disponibilizadas de forma acessível às pessoas com deficiência. Transcrevo, para efeito de elucidação, o dispositivo a que me refiro:

Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990)

“Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

(...)

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; (Redação dada pela Lei nº 12.741, de 2012)

(...)

Parágrafo único. **A informação** de que trata o inciso III do *caput* deste artigo **deve ser acessível à pessoa com deficiência**, observado o disposto em regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015)”

Passados quase 08 (oito) anos desde a publicação do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015), a Presidência da República ainda se mantém omissa no que diz com a regulamentação do dever de informar com acessibilidade a que se refere o parágrafo único do art. 6º do Código de Defesa do Consumidor. Essa inércia regulamentar do Poder Executivo federal, segundo compreendo, além de frustrar, indevidamente, o comando legal e constitucional, mostra-se danosa à proteção e à integração social das pessoas com deficiência.

Disso resulta que, editada norma geral pela União Federal, a omissão em disciplinar o dispositivo legal supra mencionado legitima que os Estados, atentos às suas peculiaridades, exerçam sua competência legislativa que, no caso, não só acarreta o adimplemento do comando legal, como também importa na concretização de direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

13.4. A vivência independente e a devida participação em todos os atos da vida pressupõe, necessariamente, que condições mínimas sejam atendidas, se preciso, inclusive, por meio de adaptações razoáveis (Decreto 6.949/2009, artigo 2). O ato de escolha de peças de vestuário é uma das

ações mais corriqueiras do dia a dia, mas pode ser, sem auxílio, dificultoso para pessoas com deficiência visual. Assim, a implementação de etiquetas em braile permite o gozo, em condição de igualdade, de um ato simples de autodeterminação, com base em informações adequadas, de opção pela roupa, efetivamente e conscientemente, desejada.

13.5. Ressalto, por relevante, que ao exame da ADI 5.873/SC, Rel. Min. *Alexandre de Moraes*, Tribunal Pleno, j. 23.8.2019, DJe 16.10.2019, o Plenário desta Casa reconheceu a constitucionalidade de lei do Estado de Santa Catarina que, objetivando proteger e integrar socialmente pessoas com deficiência, determinou a instalação de telefones adaptados em estabelecimentos de grande circulação de pessoas. Na oportunidade, destacou a legitimidade do diploma estadual diante da inexistência de legislação federal sobre o tema, bem como a necessidade de adoção, em observância ao princípio da isonomia, de políticas públicas díspares em favor das pessoas portadoras de deficiência, em ordem a diminuir as barreiras enfrentadas por esse grupo social. Essa *ratio decidendi*, segundo entendo, deve ser aplicada à espécie:

“CONSTITUCIONAL. CONVENÇÃO DE NOVA YORK SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 17.142/2017 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. SERVIÇO PÚBLICO DE TELEFONIA FIXA. INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS TELEFÔNICOS ADAPTADOS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, EM ESTABELECIMENTOS DE GRANDE CIRCULAÇÃO DE PÚBLICO. PROTEÇÃO E INTEGRAÇÃO SOCIAL DAS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS (CF, ART. 24, XIV) . IMPROCEDÊNCIA.

1. A Convenção de Nova York, a qual tratou dos direitos das pessoas com deficiência, foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro como norma constitucional (Decreto 6.946/2009), nos termos do § 3º do art. 5º da Constituição Federal.

2. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

3. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior

centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

4. A Lei Estadual 17.142/2017, ao estabelecer que estabelecimentos públicos e privados com grande circulação de pessoas tenham um telefone de atendimento ao público adaptado à comunicação das pessoas com deficiência visual, auditiva ou de fala, não tratou diretamente de telecomunicações, senão buscou uma maior integração e convívio social de pessoas com alguma condição especial, pretendendo, ao mesmo tempo, diminuir as barreiras as quais possam impedir que elas tenham uma plena condição de vida comum em sociedade .

5. Trata-se, portanto, de norma sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência que admite regulamentação concorrente pelos Estados-Membros, nos termos do art. 24, XIV, da Constituição Federal, e em resposta ao chamado constitucional por ações afirmativas em relação ao tratamento dispensado às pessoas portadoras de deficiência .

6. Ação Direta julgada improcedente.”

(ADI 5.873/SC , Rel. Min. Alexandre de Moraes , Tribunal Pleno, j. 23.8.2019, DJe 16.10.2019)

Vê-se, desse modo, que sob esse ângulo a lei do Estado do Piauí está em consonância com a legislação federal pertinente, bem como implica maior efetividade de direitos fundamentais, a evidenciar, quanto ao ponto, sua constitucionalidade.

14. De outro lado, tanto o Advogado-Geral da União quanto o Procurador-Geral da República acentuam, em suas respectivas manifestações, que a matéria disciplinada na lei estadual impugnada já teria sido objeto de prévio regramento normativo federal concorrente, resultado da conjugação dos dispositivos previstos na Lei 5.966/1973 (Lei que instituiu o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial) e na Portaria 118/2021 do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO (que versa sobre a aprovação do Regulamento Técnico Mercosul sobre Etiquetagem de Produtos Têxteis):

Lei 5.966/1973

“Art. 3º Compete ao CONMETRO:

a) formular e supervisionar a política nacional de metrologia, normalização industrial e certificação da qualidade de produtos industriais, prevendo mecanismo de consulta que harmonizem os interesses públicos das empresas industriais do consumidor;

(...)

d) estabelecer normas referentes a materiais e produtos industriais;

e) fixar critérios e procedimentos para certificação da qualidade de materiais e produtos industriais;

f) fixar critérios e procedimentos para aplicação das penalidades no caso de Infração a dispositivo da legislação referente à metrologia, à normalização industrial, à certificação da qualidade de produtos industriais e aos atos normativos dela decorrentes;”

Portaria 118/2021 do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO

“Art. 6º Os produtos têxteis devem ser fabricados, importados, distribuídos e comercializados em território nacional, a título gratuito ou oneroso, com as informações adequadas sobre suas características, composição, dimensões e tratamentos de cuidado para conservação, observado os termos deste Regulamento.

Parágrafo único. A etiquetagem não exime o fornecedor da responsabilidade exclusiva pelas características, composição, dimensões e tratamentos de cuidado para conservação do produto têxtil.

(...)

Anexo

3. Os produtos têxteis de procedência nacional ou estrangeira destinados à comercialização deverão apresentar obrigatoriamente as seguintes informações:

a) Nome ou razão social ou marca registrada no órgão competente do país de consumo e identificação fiscal do fabricante nacional ou do importador ou de quem apõe a sua marca exclusiva ou razão social, ou de quem possua licença de uso de uma marca, conforme o caso. Entende-se como “identificação fiscal” os registros tributários de pessoas jurídicas ou físicas, de acordo com a legislação vigente dos Estados Partes.

b) País de origem precedido das palavras: “Feito no(a)” ou “Fabricado no(a)” ou “Indústria” seguida do adjetivo gentílico do país de origem. Não serão aceitas somente designações de blocos econômicos, nem indicações por bandeiras de países.

c) Nome das fibras têxteis ou filamentos têxteis e seu conteúdo expresso em percentagem em massa.

d) Tratamento de cuidado para a conservação do produto.

e) Indicação de tamanho ou dimensão, conforme o caso.

(...)

21. O idioma utilizado deverá ser aquele do país de consumo, sem prejuízo da utilização de outros idiomas. ”

14.1. Do exame de tais atos normativos, verifico que a Lei 5.966/1973 e a Portaria 118/2021 do INMETRO apenas prescrevem o dever de informação nas etiquetas de roupas, sem especificar formas que garantam, nos termos da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto 6.949/2009), acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência.

Nesse quadro institucional, a análise do feito remete ao disposto nos §§ 1º a 4º do art. 24 da Constituição da República, de modo que, uma vez existente lei federal dispondo, no exercício da competência concorrente, normas gerais sobre o direito de informação e etiquetagem de peças de roupa, a competência legislativa dos Estados não é plena, e sim suplementar.

Desse modo, será inconstitucional, por inobservância do disposto no art. 24, V, XIV e §§ 1º a 4º, da Carta Política, a norma estadual que, visando a proteger e integrar socialmente pessoas portadoras de deficiência, regular o direito à informação do consumidor ao conhecimento do tamanho, da cor, da composição de peças de vestuário, relacionados à produção e consumo e à proteção e integração social de pessoas com deficiência, vier a estabelecer regime contrário à regra geral prevista na legislação federal.

14.2. Entendo que a Lei 7.465/2021 do Estado do Piauí em absoluto transpõe os limites da competência complementar dos Estados no tocante à matéria de produção e consumo. É que, em primeiro lugar, como acentuei acima, não existem normas que disciplinem etiquetas aptas a garantir a essencial e indispensável acessibilidade às pessoas deficientes visuais que, por meio de adaptações razoáveis, poderão usufruir do direito à autodeterminação no tocante à escolha das peças de vestuário.

14.3. Em segundo lugar, relembro que o artigo 19 da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto 6.949/2009) estabelece o direito à vida independente e inclusão na sociedade, a evidenciar que as pessoas com deficiência podem e são legitimadas a exercerem livremente e sem embaraços discriminatórios a mesma liberdade de escolha que as demais pessoas, sendo papel do Estado a implementação de mecanismos com objetivo de facilitar a tais pessoas o desempenho desse direito.

14.4. Por conseguinte, entendo que não há falar em conflito inadiável entre a Lei 7.465/2021 do Estado do Piauí, que, reitero, vem no sentido de adimplir, devida e adequadamente, aos comandos da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto 6.949

/2009), e conteúdo normativo da legislação federal pertinente, sendo certo que inexistente, na espécie, o afastamento dos últimos atos normativos em relação ao primeiro, mas apenas uma relação de complementariedade.

A regra impugnada tem por objeto, reitero à exaustão, proporcionar acesso às informações das peças de vestuário por pessoas com deficiência. Vale ressaltar que para efetividade do direito de escolha é imprescindível um sistema prévio de oferta clara e sincera com informações adequadas acerca dos produtos e, inclusive, para posterior uso. Está em jogo na espécie a tutela de três direitos fundamentais: o direito à informação adequada e clara, o direito à autodeterminação e a proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência.

A legislação estadual impugnada, ao prever a imprescindibilidade de etiquetas em braile ou outro meio acessível às pessoas com deficiência visual, estabeleceu critérios necessários e suficientes para afastar o induzimento a erro do comprador, bem como para possibilitar o adequado uso no dia a dia.

14.5. Trago à colação julgado de minha relatoria no qual o Plenário deste Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade de lei estadual que fixou critérios obrigatórios em rotulagem de produtos transgênicos. Ressaltado na ocasião que a legislação do Estado de São Paulo, ao estabelecer requisitos adicionais, não contrariava a norma geral federal, motivo pelo qual não reconhecida a nulidade arguida:

“ Ação Direta de Inconstitucionalidade. Legitimidade ativa. Confederação sindical. Art. 103, IX, da CF. Lei nº 14.274/2010 do Estado de São Paulo. Rotulagem de produtos transgênicos. Alegação de inconstitucionalidade formal. Invasão da competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual. Regulamentação jurídica supostamente paralela e contrária à legislação federal da matéria. Afronta aos arts. 22, VIII, e 24, V e XII, §§ 1º e 3º, da CF. Inocorrência. Ação improcedente.

1. Legitimidade *ad causam* da autora, entidade integrante da estrutura sindical brasileira em grau máximo (confederação), representativa, em âmbito nacional, dos interesses corporativos das categorias econômicas da indústria (arts. 103, IX, da Constituição da República e 2º, IX, da Lei 9.868/1999).

2. Ao regulamentar critérios para a obrigatoriedade do dever de rotulagem dos produtos derivados ou de origem transgênica, a Lei nº 14.274/2010 do Estado de São Paulo veicula normas incidentes sobre produção e consumo, com conteúdos pertinentes, ainda, à proteção e

defesa da saúde, matérias a respeito das quais, a teor do art. 24, V e XII, da CF, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente.

3. O ato normativo impugnado em absoluto excede dos limites da competência suplementar dos Estados, no tocante a essa matéria, por dois motivos principais. O primeiro, porque não afeta diretamente relações comerciais e consumeristas que transcendam os limites territoriais do ente federado. O segundo, porque não há nada na lei impugnada que represente relaxamento das condições mínimas (normas gerais) de segurança exigidas na legislação federal para o dever de informação (art. 5º, XIV, da Constituição Federal) .

4. O estabelecimento de requisitos adicionais para a rotulagem de alimentos geneticamente modificados, quando não contrário ao conjunto normativo federal sobre a matéria, se insere na competência concorrente dos entes federados .

5. Pedido de aplicação dos precedentes formados no julgamento da ADI 280/MT, ADI 3.035-3/PR, ADI 3054-0/PR e ADI 3.645 indeferido, por motivo de distinção entre os casos em cotejo analítico. Aplicação do art. 489, §1º, V e VI, do Código de Processo Civil de 2015.

6. Não usurpa a competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual a legislação estadual que se limita a prever obrigações estritamente relacionadas à proteção e defesa do consumidor, sem interferir em aspectos propriamente comerciais .

7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.”

(**ADI 4.619/SP** , *de minha relatoria* , Tribunal Pleno, j. 13.10.2020, DJe 11.01.2021)

Vê-se, portanto, com a devida vênia das compreensões em sentido contrário, que a Lei 7.465/2021 do Estado do Piauí não fixou normas incompatíveis com a legislação geral. Na realidade, concretizou e maximizou a efetividade de direitos fundamentais próprios às pessoas com deficiência.

15. Não desconheço o quanto decidido no âmbito da ADI 750/RJ, Rel. Min. *Gilmar Mendes* , Tribunal Pleno, j. 03.8.2017, DJe 09.3.2018. Entendo, contudo, impertinente a aplicação da *ratio decidendi* lá firmada ao presente caso. Isso porque, em referido julgado, estava em jogo tão somente a proteção do direito do consumidor o que, obviamente, como explicitado, não é a hipótese dos autos. De outro lado, a ADI 4.619/SP, *de minha relatoria* , Tribunal Pleno, j. 13.10.2020, DJe 11.01.2021, foi julgada em momento posterior e representa a jurisprudência mais atual desta Suprema Corte.

III. Inconstitucionalidade material. Princípios da livre iniciativa, da livre concorrência, da propriedade privada e da isonomia

16. A Confederação Nacional da Indústria – CNI , autora da presente ação direta, sustenta, ainda, a ocorrência de inconstitucionalidade material, tendo em vista violação (*i*) da livre iniciativa (CF, arts. 1º, IV e 170, *caput*), (*ii*) da propriedade privada (CF, art. 170, II), (*iii*) da livre concorrência (CF, art. 170, IV) e (*iv*) da isonomia (CF, arts. 5º, *caput* e 19, III).

A Assembleia Legislativa piauiense , por sua vez, ressalta que a lei impugnada, editada sob a perspectiva de assegurar a dignidade da pessoa humana e a acessibilidade das pessoas com deficiência, está em absoluta consonância com a legislação federal que veda a cobrança de valores adicionais no adimplementos de deveres de acessibilidade, bem como a inexistência de transgressão aos princípios constitucionais indicados pela autora.

17. O princípio da livre iniciativa (CF, art. 1º, IV e 170, *caput*), ao contrário do concebido pela parte autora, em nosso sistema constitucional, **não se revela um fim em si mesmo** , mas um **meio – instrumento – para atingir os objetivos fundamentais da República** elencados no art. 3º da Carta Política e assegurar a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III).

É por essa razão que, tanto o art. 1º, IV, quanto o art. 170, *caput* , ambos da Constituição Federal, vinculam a livre iniciativa aos valores sociais do trabalho e aos ditames da justiça social, de modo a adequar o poder econômico aos interesses coletivos, em ordem a contribuir com o adimplemento dos objetivos fundamentais da nossa sociedade.

Disso resulta, consoante acentua o Gilberto Bercovici, que a *iniciativa privada é limitada e suscetível de ser vinculada positivamente na direção da utilidade social* , motivo pelo qual o *valor social da livre iniciativa condiciona os detentores de privilégios e poder econômico à conformidade com o interesse coletivo* , a legitimar, segundo entendo, a *atuação do Estado na execução das diretrizes constitucionais* (BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento* . 2. ed. São Paulo: Almedida, 2022 p. 154-155).

17.1. A exemplo do quanto exposto, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, não se revela admissível invocar o princípio da livre iniciativa para afastar normas regulamentadoras do mercado, de proteção e defesa do consumidor e do meio ambiente, dentre outros (ADI 1.950/SP, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 03.5.2005, DJ 02.6.2006; ADI 4.306

/DF, Rel. Min. *Edson Fachin* , Tribunal Pleno, j. 20.12.2019, DJe 19.02.2020; ADI 4.512/MS, Rel. Min. *Cármem Lúcia* , Tribunal Pleno, j. 07.02.2018, DJe 17.6.2019, v.g.);

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS. TRR. REGULAMENTAÇÃO DL 395/38. RECEPÇÃO. PORTARIA MINISTERIAL. VALIDADE.

1. O exercício de qualquer atividade econômica pressupõe o atendimento aos requisitos legais e às limitações impostas pela Administração no regular exercício de seu poder de polícia, principalmente quando se trata de distribuição de combustíveis, setor essencial para a economia moderna.

2. **O princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor .**

3. O DL 395/38 foi editado em conformidade com o art. 180 da CF de 1937 e, na inexistência da lei prevista no art. 238 da Carta de 1988, apresentava-se como diploma plenamente válido para regular o setor de combustíveis. Precedentes: RE 252.913 e RE 229.440.

4. A Portaria 62/95 do Ministério de Minas e Energia, que limitou a atividade do transportador-revendedor-retalhista, foi legitimamente editada no exercício de atribuição conferida pelo DL 395/38 e não ofendeu o disposto no art. 170, parágrafo único, da Constituição.

5. Recurso extraordinário conhecido e provido.”

(**RE 349.686/PE** , Rel. Min. *Ellen Gracie* , Segunda Turma, j. 14.6.2005, DJ 05.8.2005)

17.2. Vale destacar, nesse contexto, que a livre iniciativa deve ser exercida em conformidade com os ditames da justiça social, ou seja, consubstancia a liberdade de exercer determinada atividade econômica direcionada de acordo com condições estipuladas pelo Estado, cujo objetivo é a organização do sistema econômico para atingimento dos fins delimitados pela Constituição da República. Desse modo, a atividade econômica *[é] legítima, enquanto exercida no interesse da justiça social* , por sua vez, a ilegitimidade decorre de circunstâncias nas quais *exercida com objetivo puro de lucro e realização pessoal do empresário* (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo* . 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 808).

Assim, a livre iniciativa, segundo compreendo, pode sofrer limitações. Por exemplo, para regulamentar (*i*) as atividades econômicas (ADI 6.137 /CE, Rel. Min. *Cármem Lúcia* , Tribunal Pleno, j. 29.5.2023, pendente de

publicação, v.g.), (*ii*) a proteção à livre concorrência (ADI 5.485/DF, Rel. Min. *Luiz Fux* , Tribunal Pleno, j. 16.6.2020, DJe 06.7.2020, v.g.), (*iii*) a defesa do consumidor (ADI 5.166/SP, Rel. Min. *Gilmar Mendes* , Tribunal Pleno, j. 04.11.2020, DJe 20.11.2020, v.g.), (*iv*) a proteção aos direitos sociais (ADI 5.657/DF, Rel. Min. *Luiz Fux* , Tribunal Pleno, j. 17.11.2022, DJe 28.4.2023, v.g.), desde que tais restrições tenham como objetivo *atingir os fins constitucionalmente determinados* , de modo que o *limite último da livre iniciativa é o respeito à essência da Constituição, ou seja, a busca de melhores condições sociais de vida e mais bem estar para todos* , pois o valor social da livre iniciativa está condicionado *pelos fins e objetivos coletivos* (BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento* . 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022 p. 157-158).

Nessa linha, assentando a legitimidade de restrições à livre iniciativa para atender os ditames da justiça social, a necessidade de redução das desigualdades sociais e de proteção do consumidor, objetivos constitucionais expressamente delimitados, o Plenário desta Casa reconheceu a constitucionalidade da Lei 8.039/1990 que versa sobre os critérios de reajuste de mensalidades escolares:

“- Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, que dispõe sobre critérios de reajuste das mensalidades escolares e da outras providências.

- **Em face da atual Constituição, para conciliar o fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, pode o Estado, por via legislativa, regular a política de preços de bens e de serviços, abusivo que é o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros .**

- Não é, pois, inconstitucional a Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, pelo só fato de ela dispor sobre critérios de reajuste das mensalidades das escolas particulares.

- Exame das inconstitucionalidades alegadas com relação a cada um dos artigos da mencionada Lei. Ofensa ao princípio da irretroatividade com relação a expressão "março" contida no paragrafo 5º do artigo 2º da referida Lei. Interpretação conforme a Constituição aplicada ao "caput" do artigo 2º, ao paragrafo 5º desse mesmo artigo e ao artigo 4º, todos da Lei em causa. Ação que se julga procedente em parte, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "março" contida no paragrafo 5º do artigo 2º da Lei nº 8.039/90, e, parcialmente, o "caput" e o paragrafo 2º do artigo 2º, bem como o artigo 4º, os três

em todos os sentidos que não aquele segundo o qual de sua aplicação estão ressalvadas as hipóteses em que, no caso concreto, ocorra direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada.”

(**ADI 319-QO** /DF, Rel. Min. *Moreira Alves* , Tribunal Pleno, j. 03.3.1993, DJ 30.4.1993)

17.3. Por todo o exposto, parece evidente que a legislação piauiense, ao vedar a cobrança de valores adicionais para o cumprimento da obrigação imposta, não padece de inconstitucionalidade, notadamente porque a Lei 7.465/2021 do Estado do Piauí tem como objetivo adimplir os mais importantes e relevantes objetivos da República, quais sejam, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (CF, art. 3º, I), promoção do bem de todos, sem qualquer espécie de preconceito ou discriminação (CF, art. 3º, IV), bem assim redução das desigualdades sociais (CF, art. 3º, III).

17.4. Há de se aplicar, segundo penso, a *ratio decidendi* firmada no exame da ADI 5.357 MC-Ref/DF, Rel. Min. *Edson Fachin* , Tribunal Pleno, j. 09.6.2016, DJe 11.11.2016. Naquela oportunidade, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do § 1º do art. 28 e do *caput* do art. 30, ambos da Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência). O primeiro dispositivo guarda similaridade com o presente caso.

O *caput* e os incisos do art. 28 veiculam uma série de obrigações no tocante ao desenvolvimento e à implementação de um sistema educacional inclusivo para as pessoas com deficiência. O § 1º do art. 28, por sua vez, estabelece que as imposições nele especificadas são inteiramente aplicáveis às instituições privadas de ensino, sendo vedada a cobrança de valores adicionais de qualquer natureza. Tal dispositivo teve a sua constitucionalidade reconhecida, afastando-se, integralmente, a alegação de violação dos princípios da livre iniciativa, do livre exercício de atividade econômica e da propriedade privada. Trago à colação a ementa do julgado paradigma em referência:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI 13.146/2015. ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. ENSINO INCLUSIVO. CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 13.146/2015 (arts. 28, § 1º e 30, *caput* , da Lei nº 13.146/2015).

1. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência concretiza o princípio da igualdade como fundamento de uma sociedade democrática que respeita a dignidade humana.

2. À luz da Convenção e, por consequência, da própria Constituição da República, o ensino inclusivo em todos os níveis de educação não é realidade estranha ao ordenamento jurídico pátrio, mas sim imperativo que se põe mediante regra explícita.

3. **Nessa toada, a Constituição da República prevê em diversos dispositivos a proteção da pessoa com deficiência, conforme se verifica nos artigos 7º, XXXI, 23, II, 24, XIV, 37, VIII, 40, § 4º, I, 201, § 1º, 203, IV e V, 208, III, 227, § 1º, II, e § 2º, e 244.**

4. Pluralidade e igualdade são duas faces da mesma moeda. O respeito à pluralidade não prescinde do respeito ao princípio da igualdade. E na atual quadra histórica, uma leitura focada tão somente em seu aspecto formal não satisfaz a completude que exige o princípio. Assim, a igualdade não se esgota com a previsão normativa de acesso igualitário a bens jurídicos, mas engloba também a previsão normativa de medidas que efetivamente possibilitem tal acesso e sua efetivação concreta.

5. O enclausuramento em face do diferente furta o colorido da vivência cotidiana, privando-nos da estupefação diante do que se coloca como novo, como diferente.

6. **É somente com o convívio com a diferença e com o seu necessário acolhimento que pode haver a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que o bem de todos seja promovido sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º, I e IV, CRFB).**

7. **A Lei nº 13.146/2015 indica assumir o compromisso ético de acolhimento e pluralidade democrática adotados pela Constituição ao exigir que não apenas as escolas públicas, mas também as particulares deverão pautar sua atuação educacional a partir de todas as facetas e potencialidades que o direito fundamental à educação possui e que são densificadas em seu Capítulo IV.**

8. Medida cautelar indeferida.

9. Conversão do julgamento do referendo do indeferimento da cautelar, por unanimidade, em julgamento definitivo de mérito, julgando, por maioria e nos termos do Voto do Min. Relator Edson Fachin, improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.”

(**ADI 5.357 MC-Ref/DF** , Rel. Min. *Edson Fachin* , Tribunal Pleno, j. 09.6.2016, DJe 11.11.2016)

17.5. De igual modo, em momento anterior, o Plenário desta Casa, ao julgamento da ADI 2.649/DF, Rel. Min. *Cármem Lúcia* , Tribunal Pleno, j.

08.5.2008, DJe 17.10.2008, rechaçou as alegações de inconstitucionalidade – transgressão aos princípios da ordem econômica, da isonomia, da livre iniciativa e do direito de propriedade – quanto à Lei 8.899/1994 que concedeu passe livre, em transporte coletivo interestadual, às pessoas portadoras de deficiência.

18. Em síntese: a Lei 7.465/2021 do Estado do Piauí, ao vedar a cobrança de valores adicionais para o cumprimento da obrigação imposta – identificação das peças de roupa com etiquetas em braile –, não violou os princípios da livre iniciativa, do livre exercício econômico e da propriedade privada, porquanto referido diploma legal apenas regulamentou o mercado com objetivo de adimplir os objetivos da República (CF, art. 3º, I, III e IV).

19. O princípio da livre concorrência (CF, art. 170, IV), assim como o da livre iniciativa, possui natureza instrumental, a significar que é meio para consecução de outros objetivos, tais como assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (CF, art. 170, *caput*), garantir o desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), bem assim erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3º, III).

19.1. A livre concorrência, conforme assevera Eros Grau, *foi elevada à condição de princípio da ordem econômica, na Constituição de 1988, mitigadamente, não como liberdade anárquica, porém social* (GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 20. ed. São Paulo: Malheiros/JusPODIVM, 2023, p. 201), de modo que *deve ser vista como um princípio, cuja eficácia depende de sua harmonia com os demais princípios, regras e valores da Constituição Econômica, sendo que esta deve ser entendida como concretização da CF/88 como um todo no âmbito econômico*, a evidenciar a necessidade de que *a concretização do princípio da livre concorrência deve sempre significar, ao mesmo tempo, concretização de seu telos*. Não há qualquer dúvida, portanto, da íntima conexão entre a livre concorrência e a dignidade da pessoa humana, cuida-se de *relação teleológica, dado que o caput trata especificamente da “existência digna” como telos da ordem econômica* (SAAVEDRA, Giovani Agostini. Comentário ao art. 170, IV. CANOTILHO, José Joaquim Gomes et. al. (Coord.). *Comentários à constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1.899).

O fato é que o princípio da livre concorrência – que atua como instrumento de política econômica, não como um fim em si mesmo – pressupõe, consoante acentua Eros Grau, a desigualdade ao final da

competição, a partir de um quadro inicial de igualdade formal (GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 20. ed. São Paulo: Malheiros/JusPODIVM, 2023, p. 198). A própria Constituição Federal, no entanto, em diversas circunstâncias, admite a adoção de regras que desequilibraram os atores desde o início da competição. É o caso, por exemplo, das micro e pequenas empresas (CF, art. 179).

Em outras palavras: o fato de existir uma desigualdade inicial na competição econômica não acarreta, por si só, transgressão à livre concorrência, tendo em vista a função desenvolvida pelo Estado na normatização, regulamentação e fiscalização da atividade econômica sempre sob a perspectiva de adimplir com o programa social e constitucional previamente estabelecido.

19.2. Nessa linha, relembro que esta Corte firmou entendimento – hoje consolidado na Súmula Vinculante 38/STF – no sentido de que os municípios detêm competência para fixar, dentro dos respectivos limites territoriais, o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais o que não implica violação dos princípios da livre iniciativa, da livre concorrência, tampouco da proporcionalidade (RE 174.645/SP, Rel. Min. *Maurício Corrêa*, Segunda Turma, j. 17.11.1997, DJ 27.02.1998; RE 199.520/SP, Rel. Min. *Moreira Alves*, Primeira Turma, j. 19.5.1998, DJ 16.10.1998; RE 189.170/SP, Red. p/ acórdão Min. *Maurício Corrêa*, Tribunal Pleno, j. 01.02.2001, DJ 08.8.2003, v.g.).

De outro lado, a despeito de firmado entendimento no sentido da impossibilidade de restrição por meio de lei municipal em relação ao distanciamento mínimo entre drogarias e farmácias (RE 193.749/SP, Red. p/ acórdão Min. *Maurício Corrêa*, Tribunal Pleno, j. 04.6.1998, DJ 04.5.2001, v. g.), esta Corte reconheceu a constitucionalidade de leis municipais que fixavam limitação geográfica à instalação de postos de gasolina, tendo em vista tratar-se de atividade de alto risco (RE 204.187/MG, Rel. Min. *Ellen Gracie*, Segunda Turma, j. 16.12.2003, DJ 02.4.2004; RE 199.101/SC, Rel. Min. *Sepúlveda Pertence*, Primeira Turma, j. 14.6.2005, DJ 30.9.2005, v.g.).

Vê-se, portanto, a legitimidade da restrição ao princípio da livre concorrência sempre que se buscar o atendimento de fins constitucionalmente lícitos, ou seja, para implementação das diretrizes, programas e objetivos traçados pela Constituição Federal (ADI 3.512/ES, Rel. Min. *Eros Grau*, Tribunal Pleno, j. 15.02.2006, DJ 23.6.2006).

19.3. Nesse sentido, a lei piauiense ora análise não transgride o princípio da livre concorrência (CF, art. 170, IV), porquanto vocacionada à implementação dos objetivos fundamentais da República (CF, art. 3º, I, III e IV), bem assim à promoção da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), notadamente dos portadores de deficiência.

Na realidade, a prevalecer a argumentação da parte autora, inconstitucionais seriam todas as normas federais, estaduais e municipais que, de alguma forma, criassem benefícios fiscais ou quaisquer outros incentivos tendentes a promover a redução das desigualdades regionais e sociais, pois, ao fim e ao cabo, gerariam, em relação aos não contemplados, redução em sua competitividade.

Evidentemente, em diversas oportunidades, o Plenário desta Casa já admitiu, como natural, a possibilidade de tratamento inicial assimétrico, por meio, por exemplo, de benefícios fiscais regionais, para redução das desigualdades (RE 1.288.634/GO, Rel. Min. *Gilmar Mendes*, Tribunal Pleno, j. 17.12.2022, DJe 09.02.2023, v.g.).

Em uma federação mostra-se característico que empresas estejam sujeitas a obrigações distintas a depender da Unidade Federativa em que sediadas, sendo impróprio invocar, em face de referida situação, os princípios da livre concorrência e da isonomia, para uniformização de tratamento.

20. Em suma: a Lei 7.465/2021 piauiense, ao obrigar a identificação das peças de roupa com etiquetas em braile, não violou o princípio da livre concorrência, porquanto o Estado, no exercício legítimo da normatização, regulamentação e fiscalização da atividade econômica, editou diploma legal voltado à implementação dos objetivos fundamentais da República (CF, art. 3º, I, III e IV), a assegurar a existência digna de todos (CF, art. 170, *caput*), bem assim à promoção da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), especialmente das pessoas com deficiência.

IV. Limitação da Lei 7.465/2021 aos limites territoriais do Estado do Piauí

21. Como longamente exposto ao longo do presente voto, entendo que a Lei 7.465 do Estado do Piauí é, em sua substância, constitucional. No

entanto, para evitar qualquer interpretação inadequada de seus ditames, pela vagueza de alguns de seus termos, cumpre reconhecer sua nulidade parcial sem redução de texto.

22. Compartilho do entendimento segundo o qual a declaração de nulidade parcial sem redução de texto opera-se no plano fático, ou seja, não envolve a interpretação abstrata da lei, tão somente *se declara a inconstitucionalidade da aplicação da norma em determinado espaço, preservando-se a sua aplicação em outro local, naquele em que a norma não é inconstitucional*. Assim, ao passo que a interpretação conforme à Constituição restringe as interpretações abstratas possíveis de serem extraídas do texto legal, a declaração parcial de nulidade impede a *aplicação da norma* a determinada hipótese concreta. Desse modo, não obstante em ambas as técnicas a lei continue válida, na interpretação conforme *a decisão opera para eliminar normas ou interpretações* e na declaração parcial de nulidade sem redução de texto, *para limitar o espaço de aplicação de uma norma ou interpretação que não é questionada ou invalidada* (MARINONI, Luiz Guilherme. *Processo constitucional e democracia*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 889).

Com efeito, se determinada hipótese de aplicação do texto normativo revela-se inconstitucional, imperativa a adoção da declaração de nulidade sem redução de texto *que, além de mostrar-se tecnicamente adequada para essas situações, tem a virtude de ser dotada de maior clareza e segurança jurídica, expressas na parte dispositiva da decisão* (MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 1.537).

Tenho para mim, portanto, que enquanto a declaração parcial de nulidade sem redução de texto opera no plano da *aplicabilidade* concreta do dispositivo legal, a interpretação conforme à Constituição o faz no campo teórico da *interpretação*.

23. No caso em análise, a interpretação constitucionalmente adequada leva à compreensão de que os efeitos da legislação ora impugnada devem se exaurir nos limites territoriais do Estado do Piauí, sob pena afetar, de forma inconstitucional, o mercado interestadual. Nesse sentido:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei nº 7.814, de 15 de dezembro de 2017, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a proibição, no Estado, da utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos, higiene pessoal,

perfumes, limpeza e seus componentes. 3. Competência da União para legislar sobre normais gerais. Alegação de ofensa ao art. 24, VI, CF. Inocorrência. Precedentes. **4. Usurpação de competência da União. Limitações a comercialização dos produtos derivados dessas atividades no Estado do Rio de Janeiro. Restrição ao mercado interestadual. Alegação de ofensa aos artigos 22, VIII e 24, VI da Constituição Federal. Ocorrência. Precedentes** . 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º e do art. 4º da Lei 7814/2017 do Estado do Rio de Janeiro.”

(**ADI 5.995/RJ** , Rel. Min. *Gilmar Mendes* , Tribunal Pleno, j. 27.5.2021, DJe 20.10.2021)

24. Nesses termos, entendo necessário declarar a nulidade parcial sem redução de texto da Lei 7.465/2021 do Estado do Piauí apenas para excluir do seu âmbito de aplicabilidade a indústria têxtil não sediada naquela Unidade da Federação.

V. Conclusão

25. Ante o exposto, **conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, **julgo parcialmente procedente** o pedido, para **declarar a nulidade parcial sem redução** de texto da Lei piauiense 7.465 /2021, **para excluir do seu âmbito de aplicabilidade** a indústria têxtil não sediada no Estado do Piauí.

É como voto .