

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A controvérsia diz respeito à possibilidade de Estado-membro regulamentar o serviço postal, proibindo o sistema de caixas postais comunitárias.

1. Da competência material e legislativa quanto ao tema

A Constituição Federal outorga exclusivamente à União as atribuições de manter o serviço postal e o correio aéreo nacional (art. 21, X) e de legislar sobre o primeiro (art. 22, V). Confira-se:

Art. 21. Compete à União:

[...]

X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

V – serviço postal;

A opção do constituinte pela competência legislativa reservada deriva da seguinte compreensão: para o serviço postal ser prestado de forma universal, efetiva e eficiente, deve haver uniformidade na regulação da matéria. Tal interesse justifica a primazia da União, mais apta a levar em conta os diversos contextos econômicos, sociais e tecnológicos regionais ao definir o modelo de prestação do serviço.

Nesse regime, não cabe aos Estados-membros dispor sobre serviço postal, senão quanto a questões específicas e mediante autorização veiculada em lei complementar nacional, na forma do parágrafo único do art. 22 da Carta da República:

Art. 22. [...]

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

A questão não é nova na jurisprudência do Supremo. Ao examinar a ADI 3.080, ministra Ellen Gracie, *DJ* de 27 de agosto de 2004, o Plenário declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que, tal como a ora trazida ao exame do Colegiado, proibia a entrega de correspondências em caixas postais comunitárias. O acórdão ficou assim resumido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.561 /2000, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ARTS. 21, X E 22, V DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇO POSTAL.

1. É pacífico o entendimento deste Supremo Tribunal quanto à inconstitucionalidade de normas estaduais que tenham como objeto matérias de competência legislativa privativa da União. Precedentes: ADIns nº 2.815, Sepúlveda Pertence (propaganda comercial), nº 2.796-MC, Gilmar Mendes (trânsito), nº 1.918, Maurício Corrêa (propriedade e intervenção no domínio econômico), nº 1.704, Carlos Velloso (trânsito), nº 953, Ellen Gracie (relações de trabalho), nº 2.336, Nelson Jobim (direito processual), nº 2.064, Maurício Corrêa (trânsito) e nº 329, Ellen Gracie (atividades nucleares).

2. O serviço postal está no rol das matérias cuja normatização é de competência privativa da União (CF, art. 22, V). É a União, ainda, por força do art. 21, X da Constituição, o ente da Federação responsável pela manutenção desta modalidade de serviço público.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

A controvérsia acerca da abrangência da expressão “serviços postais” incluída no dispositivo que trata das competências privativas da União foi objeto de deliberação da Corte ao examinar o pedido de medida cautelar na ADPF 46, ministro Eros Grau, *DJ* de 26 de fevereiro de 2010.

O Colegiado concluiu que o serviço postal prestado como prerrogativa exclusiva do ente central – isto é, compreendido como serviço público, logo não configurando atividade econômica, em sentido estrito, a ser explorada pela iniciativa privada – é constituído pelas atividades previstas no art. 9º da Lei n. 6.538/1978, restringindo-se aos conceitos de carta, cartão-postal, impresso, cecograma, pequena-encomenda e correspondência agrupada.

O pedido formulado contra dispositivos da Lei n. 6.538/1978, que disciplinavam o regime da prestação de serviço postal, foi julgado improcedente em acórdão assim resumido:

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMPRESA PÚBLICA DE CORREIOS E TELEGRÁFOS. PRIVILÉGIO DE ENTREGA DE CORRESPONDÊNCIAS. SERVIÇO POSTAL. CONTROVÉRSIA REFERENTE À LEI FEDERAL 6.538, DE 22 DE JUNHO DE 1978. ATO NORMATIVO QUE REGULA DIREITOS E OBRIGAÇÕES CONCERNENTES AO SERVIÇO POSTAL. PREVISÃO DE SANÇÕES NAS HIPÓTESES DE VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL. COMPATIBILIDADE COM O SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 1º, INCISO IV; 5º, INCISO XIII, 170, *CAPUT*, INCISO IV E PARÁGRAFO ÚNICO, E 173 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LIVRE CONCORRÊNCIA E LIVRE INICIATIVA. NÃO-CARACTERIZAÇÃO. ARGÜIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO CONFERIDA AO ARTIGO 42 DA LEI N. 6.538, QUE ESTABELECE SANÇÃO, SE CONFIGURADA A VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL DA UNIÃO. APLICAÇÃO ÀS ATIVIDADES POSTAIS DESCRITAS NO ARTIGO 9º, DA LEI.

1. O serviço postal – conjunto de atividades que torna possível o envio de correspondência, ou objeto postal, de um remetente para endereço final e determinado – não consubstancia atividade econômica em sentido estrito. Serviço postal é serviço público.

2. A atividade econômica em sentido amplo é gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito. Monopólio é de atividade econômica em sentido estrito, empreendida por agentes econômicos privados. A exclusividade da prestação dos serviços públicos é expressão de uma situação de privilégio. Monopólio e privilégio são distintos entre si; não se os deve confundir no âmbito da linguagem jurídica, qual ocorre no vocabulário vulgar.

3. A Constituição do Brasil confere à União, em caráter exclusivo, a exploração do serviço postal e o correio aéreo nacional [artigo 20, inciso X].

4. O serviço postal é prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, empresa pública, entidade da Administração Indireta da União, criada pelo decreto-lei n. 509, de 10 de março de 1.969.

5. É imprescindível distinguirmos o regime de privilégio, que diz com a prestação dos serviços públicos, do regime de monopólio sob o qual, algumas vezes, a exploração de atividade econômica em sentido estrito é empreendida pelo Estado.

6. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos deve atuar em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem em situação de privilégio, o privilégio postal.

7. Os regimes jurídicos sob os quais em regra são prestados os serviços públicos importam em que essa atividade seja desenvolvida sob privilégio, inclusive, em regra, o da exclusividade.

8. Argüição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente por maioria. O Tribunal deu interpretação conforme à Constituição ao artigo 42 da Lei n. 6.538 para restringir a sua aplicação às atividades postais descritas no artigo 9º desse ato normativo.

A questão voltou a ser apreciada pelo Tribunal no âmbito do ARE 649.379, Redator do acórdão o ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 18 de janeiro de 2021 – Tema n. 491/RG. Aludindo ao precedente firmado na ADPF 46 MC e ao princípio da predominância do interesse, a Corte reconheceu a competência normativa dos Estados para regular a postagem de boletos referentes ao pagamento de serviços prestados por empresas públicas e privadas, com fundamento na proteção do consumidor.

Na ocasião, foi fixada a seguinte tese de repercussão geral : *“Os Estados-Membros e o Distrito Federal têm competência legislativa para estabelecer regras de postagem de boletos referentes a pagamento de serviços prestados por empresas públicas e privadas.”* Transcrevo a síntese do julgado:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. NORMAS RELATIVAS À POSTAGEM DE BOLETOS DE COBRANÇA, REFERENTES A SERVIÇOS PRESTADOS POR EMPRESAS PÚBLICAS E PRIVADAS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA ESTADUAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO.

1. 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. A análise das competências concorrentes (CF, art. 24) deverá priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades, de modo a assegurar o imprescindível equilíbrio federativo, em consonância com a competência legislativa remanescente prevista no § 1º do artigo 25 da Constituição Federal. Princípio da predominância do interesse.

2. O art. 1º, § 1º, da Lei Estadual 5.190/2008, do Rio de Janeiro, determina que as datas de vencimento e de postagem de boletos, referentes a pagamento de serviços prestados por empresas públicas e

privadas, deverão ser impressas na parte externa da correspondência de cobrança.

3. Discute-se, neste recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, se a referida lei é inconstitucional, por invadir a competência privativa da União para legislar sobre serviços postais (Constituição, art. 22, V).

4. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 46 (Plenário, Min. EROS GRAU, *DJ* de 26/2/2010), estabeleceu-se que a prestação exclusiva de serviço postal pela União, nos termos do art. 9º da Lei 6538/1978, não engloba a distribuição de boletos bancários, de contas telefônicas, de luz e água, de encomendas, *v.g.*, livros e jornais, pois a atividade desenvolvida pelo ente central restringe-se ao conceito de carta, cartão-postal e correspondência agrupada.

5. Assim, o âmbito da competência legislativa privativa da União, estipulada no art. 22, V, da CARTA MAGNA, circunscreve-se à regulação do serviço postal prestado pela União, de modo exclusivo (art. 21, X, da CF/1988).

6. A CONSTITUIÇÃO brasileira adotou a competência concorrente não cumulativa ou vertical, de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e o Distrito Federal especificá-las, por meio de suas respectivas leis. É a chamada competência suplementar dos Estados-Membros e do Distrito Federal (CF, art. 24, § 2º).

7. Nessa perspectiva, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL vem atribuindo maior ênfase na competência legislativa concorrente dos Estados, quando o assunto girar em torno das relações de consumo. Igualmente, esta SUPREMA CORTE já declarou a constitucionalidade de diversas normas estaduais em hipóteses análogas, reconhecendo a competência dos Estados-membros para dispor sobre o direito de informação dos consumidores, no exercício de sua competência concorrente.

8. Recurso Extraordinário a que se nega provimento. Tema 491, fixada a seguinte tese de repercussão geral: “ *Os Estados-Membros e o Distrito Federal têm competência legislativa para estabelecer regras de postagem de boletos referentes a pagamento de serviços prestados por empresas públicas e privadas*” .

Postas essas premissas, passo à análise da disciplina federal dada à matéria em debate.

2. Da regulamentação federal sobre as caixas postais comunitárias

O serviço postal, nos termos do art. 7º da Lei federal n. 6.538/1978, compreende o serviço de recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondências, valores e encomendas. De acordo com o art. 12 do diploma, cabe a regulamentação dispor sobre as condições de entrega dos objetos postais. Confira-se:

Art. 12. O regulamento disporá sobre as condições de aceitação, encaminhamento e entrega dos objetos postais, compreendendo, entre outras, código de endereçamento, formato, limites de peso, valor e dimensões, acondicionamento, franqueamento e registro.

A Portaria n. 141, de 28 de abril de 1998, do Ministério das Comunicações, por seu art. 1º, veio instituir o serviço de caixa postal comunitária, a ser prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), “de acordo com os princípios gerais definidos nesta Portaria e normas específicas pertinentes”.

Conforme a previsão do art. 2º do ato regulamentar, “o Serviço de Caixa Postal Comunitária – CPC caracteriza-se como uma modalidade de distribuição de mensagens telemáticas e objetos de correspondência, realizada pelo depósito em Caixas Postais Comunitárias instaladas pela ECT em comunidades previamente definidas, a partir de critérios técnicos regulados nesta Portaria e nas normas técnicas próprias”.

Atualmente, o assunto é objeto da Portaria Interministerial n. 4.474/2018 dos Ministros de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Desenvolvimento, Planejamento e Gestão. O art. 9º, I, “b”, do regulamento estabelece a entrega em caixa postal comunitária como modalidade de entrega externa de objetos do serviço postal básico:

Art. 9º A entrega de objetos dos serviços postais básicos será realizada das seguintes maneiras:

I – externa:

[...]

b) em Caixa Postal Comunitária, quando o objeto postal for depositado em um dos receptáculos do Módulo de Caixas Postais Comunitárias – MCPC;

Já o art. 11 fixa as condições em que a entrega externa ocorre via caixa postal comunitária:

Art. 11. A entrega externa somente ocorrerá em Caixas Postais Comunitárias quando:

I – as condições definidas no inciso III e na alínea “a” do inciso IV do art. 10 desta Portaria não forem integralmente satisfeitas, inviabilizando a operacionalização da entrega em domicílio; e

II – existir no local pessoa jurídica que cumpra os requisitos e as condições previstas na Portaria/MC nº 141, de 28 de abril de 1998, específica do Serviço de Caixa Postal Comunitária.

Vê-se que a União, no exercício da competência privativa para legislar sobre o serviço postal, disciplinou a entrega de correspondências em caixas postais comunitárias sem veicular autorização expressa para que os Estados e o Distrito Federal normatizem eventuais questões específicas pertinentes.

3. Da impossibilidade de entrega, pelos Estados, de correspondências em caixas postais comunitárias

Na espécie, trata-se de lei fluminense (n. 3.477/2000) que visa a regulamentar o serviço postal (art. 1º) mediante normas que alcançam o modo de fazer a remessa de correspondências aos cidadãos (arts. 2º e 3º).

A leitura dos preceitos não permite identificar o objeto a que tais correspondências se referem. É, portanto, indispensável distinguir os dois tipos, a fim de delimitar a competência legislativa.

No que tange às postagens enquadradas como carta, cartão-postal e correspondência agrupada, a atribuição normativa é do ente central, prevalecendo a opção de usar as caixas comunitárias, de acordo com a regulamentação federal mencionada.

Quanto aos boletos de pagamento de serviços prestados por empresas públicas e privadas, cumpre reconhecer a competência normativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, à luz da proteção do consumidor (CF, art. 24, VIII).

Nesses casos, o Texto Constitucional fixa as balizas fundamentais do sistema de harmonização da atuação dos entes federados.

É dizer, sob o propósito de preservar a segurança jurídica, a competência da União para editar normas gerais não exclui a atuação suplementar dos outros entes políticos. Inexistindo lei federal, surge o exercício da competência legislativa plena, voltada a atender às peculiaridades locais – hipótese em que eventual superveniência de diploma editado pela União implicará a suspensão da eficácia da legislação estadual no que lhe for contrária.

Nada obstante, cabe consignar algumas observações relevantes acerca do regime de condomínio legislativo.

Primeiro, se houver lei federal versando normas gerais, a competência dos Estados e do Distrito Federal será suplementar; isto é, ficará adstrita à acrescer, explicitar ou especificar, completando o todo sem desfigurar o geral. Assim, os entes subnacionais, no exercício da competência concorrente, devem ter como objetivo a fixação de normas de proteção das particularidades regionais em consonância com as normas gerais estabelecidas pela União.

Segundo, se um Estado ou o Distrito Federal exercerem a competência legislativa plena em função da ausência de lei editada pela União, mas sobrevier disciplina federal da matéria, apenas a legislação estadual que a contrarie terá a eficácia suspensa, sendo mantida aquela que apresentar conteúdo igual ou com ela harmônico. Da mesma forma, aos Estados é autorizada a reprodução do conteúdo de lei federal já existente ou a elaboração de normas suplementares, observado o concerto entre os textos.

Se persistir a situação de conflito, deve prevalecer, como critério para a solução, o da predominância do interesse.

No tocante à possibilidade de a norma local ir em sentido contrário à lei federal, entendo que, admitindo-se a primeira como válida, ocorreria a supressão da regra geral pelo ente subnacional, o que não se coaduna com a atuação suplementar e o regime constitucional de repartição de competências.

No entanto, essa conclusão tem sido moderada pelo Supremo quando a disciplina local atender a situação peculiar bem caracterizada que ampare a disciplina na contramão da norma geral preexistente. Esse temperamento deriva da noção de que a norma geral não é capaz de dar conta das particularidades dos Estados e do Distrito Federal, o que justifica a primazia do quadro normativo que, atento a essas circunstâncias, traga resposta específica.

Nesse sentido, cito o precedente firmado no RE 586.224, ministro Luiz Fux, *DJe* de 8 de maio de 2015, julgado sob o ângulo da repercussão geral – Tema n. 145. Em que pese o Colegiado tenha concluído, nesse caso, pela incompatibilidade da lei municipal com a Carta da República, assentou a competência dos Municípios para legislar sobre meio ambiente, no limite do interesse local, desde que tal regramento esteja em sintonia com a disciplina estabelecida pelos demais entes da Federação:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, *CAPUT* E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB.

1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).

[...]

5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (*Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.)

6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo

Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado.

7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar.

8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição.

9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.

(Grifei)

Em sede de controle concentrado, o Tribunal, ao apreciar a ADPF 567, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 29 de março de 2021, reconheceu ser franqueado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em matéria de proteção à saúde e ao meio ambiente, instituir normas mais protetivas, com fundamento nas especificidades regionais e na preponderância do interesse local, particularmente ante comprovação técnico-científica dos impactos graves e negativos nos mencionados bens da vida pela prática de soltar fogos de estampido e de artifício com efeito sonoro ruidoso. É o que se depreende da ementa do acórdão então prolatado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 16.897/2018 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE LOCAL (ART. 30, I, DA CF). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PROIBIÇÃO RAZOÁVEL DE MANUSEIO, UTILIZAÇÃO, QUEIMA E SOLTURA DE FOGOS DE ESTAMPIDOS, ARTIFÍCIOS E ARTEFATOS PIROTÉCNICOS SOMENTE QUANDO PRODUZIREM EFEITOS SONOROS RUIDOSOS. PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. IMPACTOS GRAVES E NEGATIVOS ÀS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. DANOS IRREVERSÍVEIS ÀS DIVERSAS ESPÉCIES ANIMAIS. IMPROCEDÊNCIA.

[...]

3. A jurisprudência desta CORTE admite, em matéria de proteção da saúde e do meio ambiente, que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse. A Lei Municipal 16.897/2018, ao proibir o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso no Município de São Paulo, promoveu um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, tendo sido editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente municipal.

4. **Comprovação técnico-científica dos impactos graves e negativos que fogos de estampido e de artifício com efeito sonoro ruidoso causam às pessoas com transtorno do espectro autista, em razão de hipersensibilidade auditiva**. Objetivo de tutelar o bem-estar e a saúde da população de autistas residentes no Município de São Paulo.

5. **Estudos demonstram a ocorrência de danos irreversíveis às diversas espécies animais. Existência de sólida base técnico-científica para a restrição ao uso desses produtos como medida de proteção ao meio ambiente**. Princípio da prevenção.

6. Arguição de Preceito Fundamental julgada improcedente.
(Com meus grifos)

Em julgamento anterior, da ADI 4.351, ministra Rosa Weber, *DJe* de 17 de setembro de 2020, a Corte já firmara tese jurídica a admitir a competência dos entes federados para a edição de normas complementares às gerais com vistas ao atendimento das peculiaridades regionais, desde que observados os seguintes critérios: (i) preponderância do interesse local; (ii) exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais, a fim de prevenir conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares; e (iii) vedação da proteção insuficiente. Eis a síntese da decisão colegiada:

CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. FEDERALISMO COOPERATIVO. ART. 24 CF. DISCIPLINA DE FUMÍGENOS EM AMBIENTES COLETIVOS FECHADOS. ATUAÇÃO DOS ESTADOS PARA O ESTABELECIMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA MAIS RESTRITIVA, EM ATENÇÃO ÀS PECULIARIDADES LOCAIS. CUMPRIMENTO DOS DEVERES FUNDAMENTAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS À SAÚDE E DO CONSUMIDOR. SOLUÇÃO LEGISLATIVA RAZOÁVEL E PROPORCIONAL DO CONFLITOS ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À SAÚDE E SEGURANÇA DO CONSUMIDOR E AS LIBERDADES INDIVIDUAIS E ECONÔMICAS FUNDAMENTAIS (LIVRE COMÉRCIO E LIVRE INICIATIVA). PRECEDENTES JUDICIAIS.

1. No modelo federativo brasileiro, estabelecidas pela União as normas gerais para disciplinar sobre proteção à saúde e responsabilidade por dano ao consumidor, aos Estados 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 até mesmo para se prevenirem conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares e (iii) da vedação da proteção insuficiente.

2. A Lei n. 9.294/1996 retira a possibilidade dos Estados e dos Municípios de legislarem de forma a permitir a utilização de produtos fumígenos em circunstâncias diversas das por ela indicadas. Remanesce à competência suplementar dos entes federados estaduais disciplinar os ambientes em que é proibido o consumo de tais produtos, sem que tal regulação implique inobservância dos parâmetros estabelecidos na Lei n. 9.294/1996. Cumpre assinalar, quanto ao ponto, que essa política pública, inclusive, atende o critério dos deveres fundamentais de proteção aos direitos.

3. Legitimidade da Lei n. 16.239/2009 do Estado do Paraná, que estabeleceu restrições quanto ao consumo de produtos com potencial risco à saúde e à segurança dos consumidores. Solução legislativa que atende o postulado da proporcionalidade, ao não impor restrições que violem o núcleo das liberdades individuais e econômicas fundamentais.

4. Aplicação ao caso do precedente formado na ADI 4.306 (Relator Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, unanimidade, *DJ* 19.2.2020).

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.
(Grifei)

Nesse precedente, não se impôs a exigência de a norma local ser mais protetiva – nada obstante, no caso concreto, o fosse. Firmou-se apenas que ela deveria atentar para as características regionais e observar, entre outros critérios, o da vedação da proteção insuficiente, que não se confunde com maior proteção.

Ainda nessa esteira, remeto à decisão da Corte no âmbito do RE 1.298.923 AgR, ministro Dias Toffoli, *DJe* de 22 de março de 2022, em que o Colegiado reconheceu a atuação dos entes inclusive para excepcionar a legislação federal, presente particularidade local justificadora:

Agravo regimental em recurso extraordinário. Direito Constitucional e Ambiental. Competência do município para legislar

sobre meio ambiente. Adequação ao que decidido pela Suprema Corte no RE nº 586.224/SP. Tema nº 145 da RG. Acórdão da origem que entendeu pela ausência de justificativa do município para o banimento do herbicida. Agravo ao qual se nega provimento.

1. No RE nº 586.224/SP, julgado sob a sistemática da repercussão geral, o STF assentou que o município é competente para legislar sobre meio ambiente com a União e o Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.

2. O município, portanto, ao legislar sobre direito ambiental, deve harmonizar-se com os demais entes federados e adequar-se aos limites de seu interesse local. É dizer: a legislação municipal poderá versar sobre tema já disciplinado por legislação de outro nível hierárquico e até mesmo excepcioná-la, desde que o faça por motivo de flagrante e inequívoco interesse local.

3. *In casu*, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade da lei municipal, tendo em vista que não restou devidamente demonstrada a peculiaridade local ensejadora da proibição, dado que as legislações federal e estadual autorizam a circulação do herbicida em questão. Referida decisão está de acordo com o entendimento da Suprema Corte firmado quando do julgamento do Tema nº 145 da RG.

4. Agravo regimental não provido, com imposição de multa de 1% (um por cento) do valor atualizado da causa (art. 1.021, § 4º, do CPC).

5. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, haja vista tratar-se, na origem, de mandado de segurança (art. 25 da Lei nº 12.016/09).

(Grifei)

Ressalte-se, quanto ao ponto, que o eminente Relator deixou consignado, no voto proferido, que a norma local deve especificar, **com clareza e objetividade, quais fatores da localidade orientam a previsão em sentido diverso da lei geral**. De outra forma, a regra constitucional de repartição de competência poderia ser modificada ao alvedrio de qualquer um dos entes locais, pois bastaria a menção a circunstância genérica, sem atenção a fator regional, para fundamentar o desvio da norma geral. Vejamos:

[...]

iii) a proibição de venda e utilização de herbicida por lei municipal ainda que esse tenha sua comercialização permitida pela União e pelo estado não é absolutamente vedada; exige-se, contudo, que essa proibição esteja amparada em peculiaridade específica, isto é, em interesse eminentemente local e particular àquela municipalidade;

iv) é imprescindível, portanto, que a restrição seja clara e objetivamente justificada por algum fator específico da localidade. Amparar a proibição em motivação genérica, abstrata, pouco acurada, implica, inegavelmente, violação da repartição constitucional de competência, bem como afronta à segurança jurídica, à isonomia e à livre concorrência, tal qual arguida pela recorrente.

[...]

A partir desses precedentes, concluo que, no âmbito da competência normativa concorrente, a atuação dos entes subnacionais não se restringe à suplementação ou repetição das normas gerais veiculadas em lei federal; admite-se, outrossim, a criação de regime jurídico, desde que motivado pela existência de peculiaridade local devidamente comprovada e observado o princípio da vedação da proteção insuficiente.

Pois bem. A letra da lei impugnada não explicita situação concreta apta a justificar a edição de norma específica para disciplinar a postagem de boletos relacionados ao pagamento de serviços prestados por empresas públicas e privadas, com o condão de legitimar a vedação à entrega de correspondência em caixas comunitárias.

As considerações do Estado do Rio de Janeiro no sentido de que a entrega de correspondência em locais públicos favoreceria a quebra do sigilo, o extravio ou a devolução indevida não se revelam suficientes para ilidir a regulação federal do tema, no que possibilitado o serviço postal em caixas postais comunitárias. A restrição é geral, abstrata, pouco acurada e um tanto quanto imprecisa, na medida em que toda entrega em caixas postais comunitárias Brasil afora estaria, na linha do que articulado, suscetível a tais contratemplos.

Dessa forma, tenho que o legislador estadual, ao proibir a entrega, em caixas postais comunitárias, das correspondências que se enquadram como carta, cartão-postal e correspondência agrupada, invade a competência privativa da União para regulamentar o serviço postal (CF, arts. 21, X, e 22, V). Em relação à postagem de boletos de pagamento alusivos a serviços prestados por empresas públicas e privadas, a vedação ao uso do referido sistema de caixas postais comunitárias contraria a disciplina federal sem que haja interesse particular ou justificativa objetiva e precisa do Estado do Rio de Janeiro que fundamente e valide a restrição.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 3.477, de 17 de outubro de 2000, do Estado do Rio de Janeiro.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 18/08/2023 00:00