

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.715 MATO GROSSO

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA
ADV.(A/S) : ANA PAULA ALVES COSTA
ADV.(A/S) : CARLOS BASTIDE HORBACH
ADV.(A/S) : CAROLINA CARVALHAIS VIEIRA DE MELO
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO ESTADO DE MATO GROSSO - FAMATO
ADV.(A/S) : RODRIGO GOMES BRESSANE
ADV.(A/S) : JOAO VICTOR TOSHIO ONO CARDOSO

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República contra a Lei nº 12.430/2024 do Estado de Mato Grosso, *verbis*:

“Art. 1º Esta Lei disciplina a aplicação de sanções a ocupantes de propriedades privadas rurais e urbanas comprovadamente enquadrados conforme o disposto na Lei Federal nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e nos arts. 150 e 161, § 1º, II, do Código Penal, no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Art. 2º Fica vedado aos ocupantes comprovadamente ilegais e invasores de propriedades privadas rurais e urbanas:

I - receber auxílio e benefícios de programas sociais do Estado de Mato Grosso;

II - tomar posse em cargo público de confiança;

III - contratar com o Poder Público Estadual.

Parágrafo único. As vedações perdurarão até o cumprimento integral da pena aplicada ao indivíduo, respeitados o contraditório e a ampla defesa.

Art. 3º (VETADO).

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

A Constituição da República consagra no inciso I do art. 22 competir privativamente à União dispor sobre direito penal e, de igual modo, no que diz com normas gerais de licitação e contratação, consoante inciso XXVII do preceito constitucional citado. Transcrevo:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito ... penal ...;

...

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;”

O diploma estadual atacado traz em seu art. 1º, de forma explícita, que **se destina a disciplinar a aplicação de sanções relativas ao cometimento dos tipos penais** vertidos nos arts. 150 e 161, § 1º, II, do Código Penal, os quais têm por rubricas laterais a “*violação de domicílio*” e o “*esbulho possessório*”.

Entendo que, ao assim inaugurar a Lei nº 12.430/2024 do Estado de Mato Grosso, a redação adotada deixa transparecer o objetivo do legislador estadual de ampliar o rol sancionatório contido no regramento punitivo editado pela União, o **que denota indevido ingresso na seara reservada ao direito penal**.

Registro, no aspecto, que o legislador federal já se encarregou de disciplinar, consoante Capítulo VI do Código Penal (arts. 91, 91-A e 92),

ADI 7715 / MT

os efeitos específicos e genéricos decorrentes da condenação criminal.

Reforçam a compreensão de que, na hipótese, a lei do Estado de Mato Grosso contém o vício da inconstitucionalidade, por usurpação da competência privativa de que trata o art. 22, I, da Lei Maior, os seguintes precedentes desta Casa:

“EMENTA PENAL. PROCESSUAL PENAL. PENITENCIÁRIO. FINANCEIRO. CONSTITUCIONAL. LEI COMPLEMENTAR N. 68 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS PROVENIENTES DAS PENAS DE MULTA. MATÉRIA DE DIREITO PENAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, I). MODULAÇÃO DE EFEITOS. EFICÁCIA EX NUNC. 1. A destinação dos recursos financeiros originados do pagamento das penas de multa se insere no âmbito do direito penal. Por isso, é da União a competência privativa para legislar sobre a matéria (CF, art. 22, I). 2. O Estado do Espírito Santo, no art. 2º, I, da Lei Complementar n. 68/1995, ao dispor sobre os recursos oriundos das penas de multa, endereçando-os ao fundo penitenciário estadual, invadiu a competência privativa da União, a configurar vício de inconstitucionalidade formal. 3. Por motivos de segurança jurídica, emprestam-se efeitos prospectivos à decisão, a serem observados a partir da publicação da ata de julgamento. 4. Ação conhecida e pedido julgado procedente.” (ADI 2935, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 21-11-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 15-12-2023 PUBLIC 18-12-2023)

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE VEDA A DESTRUIÇÃO E INUTILIZAÇÃO DE BENS PARTICULARES APREENDIDOS EM OPERAÇÕES AMBIENTAIS. 1. Ação direta contra a Lei nº 1.701/2022, do Estado de Roraima, que proíbe os órgãos ambientais de fiscalização e a Polícia Militar de destruir e inutilizar bens particulares apreendidos nas operações e fiscalizações ambientais. 2. Ao proibir a destruição de instrumentos

utilizados na prática de infrações ambientais, a lei questionada incorre em inconstitucionalidade formal. Usurpação de competência da União para legislar sobre direito penal e processual penal, bem como para editar normas gerais de proteção ao meio ambiente (arts. 22, I, e 24, VI e § 1º, da CF/1988). 3. De igual modo, a norma questionada vulnera o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, da CF/1988). Isso porque a proibição de destruir instrumentos utilizados em infrações ambientais acaba permitindo a prática de novos ilícitos, inviabilizando a plenitude do exercício poder de polícia ambiental. 4. A manutenção dos efeitos da norma estadual pode acarretar prejuízo para a devida repressão à prática de ilícitos ambientais, com potenciais danos irreparáveis ao meio ambiente e às populações indígenas no Estado de Roraima. 5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.701, de 5.7.2022, do Estado de Roraima, com a seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que proíbe os órgãos policiais e ambientais de destruir e inutilizar bens particulares apreendidos em operações, por violação da competência privativa da União para legislar sobre direito penal e processual penal, para editar normas gerais de proteção ao meio ambiente (arts. 22, I, e 24, VI e § 1º, da CF/1988) e por afronta ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, da CF/1988)”. (ADI 7200, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-03-2023 PUBLIC 17-03-2023)

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. PACTO FEDERATIVO. VIOLAÇÃO. HIPÓTESE DE USO DE VEÍCULO APREENDIDO ESTABELECIDADA POR ESTADO FEDERADO. RESERVA DE LEI DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE DIREITO PENAL, REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA, TRÂNSITO E PERDIMENTO DE BENS. A Lei 84.93/2004, do Estado do Rio Grande do Norte, viola os arts. arts. 5º, *caput*, XXV e XLV e 22,

I, III e XI da Constituição, na medida em que estabelece hipótese de uso de veículo apreendido, ainda que em atividade de interesse público. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente.” (ADI 3639, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 23-05-2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-197 DIVULG 04-10-2013 PUBLIC 07-10-2013)

Por seu turno, compreendo que a incidência de uma espécie de “Direito Penal Estadual” abala as regras estruturantes da nossa Federação e cria grave **insegurança jurídica**, inclusive em virtude do risco de multiplicação de normas similares de “Direito Penal”.

Padece, igualmente, a lei estadual atacada do vício da inconstitucionalidade formal sob o prisma do inciso XXVII do art. 22 da Lei Maior, o qual preconiza competir privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação públicas.

O comando contido no art. 37, XXI, do texto constitucional é expresso no sentido de que *“obras, serviços, compras e alienações se[jam] contratados mediante processo de licitação pública que assegure **igualdade de condições a todos os concorrentes**”, somente permitido exigir “qualificação técnica e econômica indispensáveis à **garantia do cumprimento das obrigações**”.*

No caso, observado que a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), norma geral sobre o tema, por seu art. 14, apresenta o rol de óbices ao direito de participar de licitações e contratações com a administração pública, reputo que a vedação de *“contratar com o Poder Público Estadual”* estipulada pelo art. 2º, III, da Lei nº 12.430/2024 do Estado de Mato Grosso **se afasta da garantia constitucional da isonomia**, ao passo que não se traduz em exigência voltada a assegurar o cumprimento da obrigação.

Rememoro que esta Suprema Corte já pacificou o entendimento de que configura usurpação da competência privativa da União a edição, pelos demais entes federativos, de diploma legal no qual estipuladas restrições para além das impostas na norma geral federal. Nesse sentido:

“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade: L.

Distrital 3.705, de 21.11.2005, que cria restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão-de-obra: inconstitucionalidade declarada. 1. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da Federação (CF, art. 22, XXVII) e para dispor sobre Direito do Trabalho e inspeção do trabalho (CF, arts. 21, XXIV e 22, I). 2. Afronta ao art. 37, XXI, da Constituição da República - norma de observância compulsória pelas ordens locais - segundo o qual a disciplina legal das licitações há de assegurar a “igualdade de condições de todos os concorrentes”, o que é incompatível com a proibição de licitar em função de um critério - o da discriminação de empregados inscritos em cadastros restritivos de crédito -, que não tem pertinência com a exigência de garantia do cumprimento do contrato objeto do concurso.” (ADI 3670, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 02-04-2007, DJe-018 DIVULG 17-05-2007 PUBLIC 18-05-2007 DJ 18-05-2007 PP-00064 EMENT VOL-02276-01 PP-00110 LEXSTF v. 29, n. 343, 2007, p. 94-104)

“Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 3.041/05, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO. DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO. CERTIDÃO NEGATIVA DE VIOLAÇÃO A DIREITOS DO CONSUMIDOR. DISPOSIÇÃO COM SENTIDO AMPLO, NÃO VINCULADA A QUALQUER ESPECIFICIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (ART. 22, INCISO XXVII, DA CF). 1. A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser

relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas. 2. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequiparações entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local. 3. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a Administração local. 4. Ao dispor nesse sentido, a Lei Estadual 3.041/05 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos, e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF). 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 3735, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI PARANAENSE N.

17.081/2012. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO: INC. XXVII DO ART. 22 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Ao se determinar que o poder público adquira o mínimo de 65% (sessenta e cinco por cento) dos bens e serviços definidos em sistema de registro de preços, na Lei estadual se invadiu a competência privativa da União para estabelecer normas gerais sobre licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prevista no inc. XXVII do art. 22 da Constituição da República. 2. No § 4º do art. 15 da Lei n. 8.666/1993 se dispõe que “a existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições”. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 4748, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11-09-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 26-09-2019 PUBLIC 27-09-2019)

“ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROIBIÇÃO DE CONTRATAR – EMPRESA – QUADRO – CRIME OU CONTRAVENÇÃO – ATOS DISCRIMINATÓRIOS – CONDENADO. Surge inconstitucional vedação, à Administração Pública, de contratação de empresa cujo quadro seja integrado por pessoa condenada ante a prática de crime ou contravenção envolvendo atos discriminatórios, considerada a inobservância ao princípio da intransmissibilidade da pena e ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.” (ADI 3092, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 22-

ADI 7715 / MT

06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-204 DIVULG 14-08-2020 PUBLIC 17-08-2020)

Ante o exposto, julgo procedente o pedido para, reconhecida a usurpação da competência privativa da União, nos moldes do art. 22, I e XXVII, da Constituição Federal, declarar a inconstitucionalidade formal da Lei do Estado de Mato Grosso nº 12.430/2024.

É como voto.