

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Subchefia para Assuntos Jurídicos

NOTA SAJ Nº /05 -

INTERESSADO: Ministério das Relações Exteriores

ASSUNTO: Análise da Lei nº 12.381, de 28/11/2005, que alterou a Lei nº 12.114, de 5/7/2004, da Assembléia Legislativa Estadual do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre a importação de pneus usados naquele estado-membro.

Parecer: Pela interposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Palavras-chave: importação, pneus, lei estadual, Rio Grande do Sul, invasão de competência, inconstitucionalidade.

Senhor Subchefe,

Relatório

Em reunião realizada em 9 de junho do corrente ano, o Ministério das Relações Exteriores solicitou à Casa Civil da Presidência da República pronunciamento acerca da Lei estadual gaúcha de número 12.381, de 28 de novembro de 2005, que alterou a Lei nº 12.114, editada em 5 de julho de 2004, que proibia a comercialização de pneus usados importados no estado e cuja eficácia fora suspensa durante 1 ano pelo Governador Germano Rigotto.

Autoriza a norma posterior, em redação diametralmente oposta à lei derogada, a importação no estado de carcaça de pneu usado e reformado mediante recauchutagem, observados os requisitos concernentes à destruição ambientalmente adequada.

Fundamentação Jurídica

O histórico normativo da proibição de importação de pneumáticos usados iniciou-se com a edição da Portaria DECEX n.º 8, de 14 de maio de 1991, que vedou a importação de bens de consumo usados, dentre os quais se situam os pneus usados e reformados. Em 1996, a Resolução CONAMA n.º 23, de 12 de dezembro, proibiu a importação de pneus usados por razões ambientais. À referida Resolução seguiu-se a Resolução n.º 258, de 26 de agosto de 1999, que consagrou o princípio da responsabilidade do produtor e do importador, obrigando-os a coletarem e darem destinação final adequada ambientalmente aos pneus inservíveis dispersos no território nacional, o que se faria proporcionalmente ao volume de pneus fabricados ou importados introduzidos no mercado doméstico. Em 21 de março de 2003, o CONAMA modificou a redação desta última Resolução, para referir-se, no artigo 3º, a “pneus importados, novos ou reformados” (Resolução CONAMA n.º 301).

Por seu turno, a Portaria SECEX n.º 8/00, de 25 de setembro de 2000, foi editada para vedar expressamente a concessão de licenças para a importação de pneus recauchutados (reformados) e usados. Revogada pela Portaria SECEX n.º 17, de 1 de dezembro de 2003, a proibição de importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bens de consumo, seja como matéria-prima, à exceção daqueles provenientes do Mercado Comum do Sul, foi mantida na Portaria SECEX n.º 14, de 17 de novembro de 2004. Tal exceção para o MERCOSUL visava dar cumprimento ao laudo arbitral proferido em favor do Uruguai contra o Brasil, por Tribunal *ad hoc* do Mercado Comum do Sul, em disputa instaurada sob a égide do Protocolo de Brasília sobre Solução de Controvérsias. Compelido, portanto, o Estado Brasileiro, a atender os compromissos internacionais estabelecidos nos tratados de integração regional, foram editados a Portaria SECEX n.º 2, de 8 de março de 2002, que abriu o mercado brasileiro à importação de pneus remoldados provenientes dos países membros do MERCOSUL e o Decreto n.º 4.492, de 11 de fevereiro de 2003, que acresceu parágrafo ao art. 47-A do Decreto n.º 3.179, de 21 de setembro de 1999, especificando as sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, isentando do pagamento de multa os pneumáticos procedentes dos Estados Partes do MERCOSUL.

Sabido que o Protocolo de Brasília, internalizado no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Legislativo n.º 88, de 1º de dezembro de 1992 e, a seguir, pelo Decreto Executivo n.º 922, de 10 de dezembro de 1993, vigia com o *status* de lei ordinária, fez-se mister em face do imperativo legal, que o Brasil autorizasse a importação de pneus remoldados entre os Estados Partes do MERCOSUL, exclusivamente para acatar laudo arbitral, à época, obrigatório, irrecorrível e inapelável.

Nas demais situações comerciais, porém, descortina-se a orientação normatizante do Estado Brasileiro no sentido de obstaculizar, por intermédio dos dispositivos legiferantes que dispõe a Administração Pública, a importação de bens usados e, em especial, os pneumáticos, cujo descarte constitui perigo latente ao meio ambiente e à saúde pública.

Resíduos sólidos que ocupam espaço físico considerável, de difícil compactação, coleta e eliminação, o pneu não é produto biodegradável e seu tempo de decomposição é indeterminado. Devido a sua composição química, que inclui metais pesados, borracha natural e sintética, negro de fumo e óleos, o pneu é produto de fácil combustão, com alto poder calorífero, cujo acúmulo gera risco de incêndios, ocasião em que são liberados no ar substâncias tóxicas e cancerígenas, poluentes orgânicos e inorgânicos, tais como fumos metálicos, hidrocarbonetos aromáticos policíclicos (benzo(a)pireno) e dioxina.

A gestão ambiental do problema dos pneus envolve as etapas de produção, consumo, coleta e destinação final dos resíduos resultantes do uso do produto. Não existem alternativas de destinação final consideradas totalmente adequadas sob o ponto de vista ambiental e que sejam, ao mesmo tempo, economicamente viáveis. Em alguma medida, todas as existentes, tanto no Brasil, quanto no mundo, causam impactos nefastos. Dentre as formas mais usadas para a destinação de pneumáticos no Brasil está o co-processamento de resíduos em fornos de fábrica de cimentos e em usinas de xisto-betuminoso. Avalia-se o uso de pneus triturados na composição da manta asfáltica; contudo por se tratar de um processo bastante recente, ainda em fase de testes, o método revela-se insuficiente para destinar parcela substantiva dos milhares de pneus inservíveis espalhados pelo território nacional.

Para os países em desenvolvimento, a gestão ambientalmente adequada dos pneus revela-se mais complexa face às dificuldades e aos obstáculos gerados pelo próprio subdesenvolvimento no que tange à coleta e à criação de infra-estrutura para a destinação dos resíduos. No Brasil, em virtude de sua dimensão territorial, a coleta de pneus e seu encaminhamento para ecopontos e destinadoras finais enfrentam tanto problemas logísticos – dificuldades de transportes – como de custos. Aliados a essas dificuldades, aspectos culturais dificultam as ações de coleta e eliminação de carcaças, bem como a implementação de normas sobre responsabilidade pós-consumo.

Ora, é dever do Estado estabelecer regras de garantia consagradoras do direito ao meio ambiente saudável, equilibrado e íntegro. Prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, reflete a afirmação dos direitos humanos de terceira dimensão, expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, à própria coletividade social, consoante entendimento já firmado pelo Supremo Tribunal Federal.¹

¹ STF - Pleno - MS nº 22164/SP – Rel. Min. Celso de Mello, *Diário de Justiça*, Seção I, 17 nov.1995, p.39.206.

Nestes termos, inaceitável a infração direta e flagrante perpetrada pela Assembléia Legislativa Estadual do Rio Grande do Sul a preceitos e princípios explícitos na *Lex Magna*. Senão veja-se:

A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL.

Da Violação ao Meio Ambiente e à Saúde Pública.

Manifesta é a inconstitucionalidade da lei estadual *sub examine* que vulnera dispositivos constitucionais diversos classificadores de competência.

José Afonso da Silva, em obra clássica, estabelece os seguintes critérios de repartição constitucional de competências entre União, estados-membros, Distrito Federal e municípios: quanto à forma, quanto ao conteúdo, quanto à extensão e quanto à origem.²

² “ *Quanto à forma* (ou o processo de sua distribuição), a competência será: (a) *enumerada* ou *expressa*, quando estabelecida de modo explícito, direto, pela Constituição para determinada entidade (arts. 21 e 22, p.ex.); (b) *reservada* ou *remanescente e residual*, a que compreende toda a matéria não expressamente incluída numa enumeração, reputando-se sinônimas as expressões *reservada* e *remanescente* com o significado de competência que sobra a uma entidade após a enumeração da competência de outra (art. 25, § 1º: cabem aos Estados as competências não vedadas pela Constituição), enquanto a *competência residual* consiste no eventual resíduo que reste após enumerar a competência de todas as entidades, como na matéria tributária, em que a competência residual – a que eventualmente possa surgir apesar da enumeração exaustiva – cabe à União (art. 154, I); (c) *implícita* ou *resultante* (ou *inerente* ou *decorrente*, porque decorre da natureza do ente), quando se refere à prática de atos ou atividades razoavelmente considerados necessários ao exercício de poderes expressos, ou reservados; por exemplo, no silêncio da Constituição de 1891, o STF decidiu que a expulsão de estrangeiros era competência da União, embora isso não estivesse dito naquela Carta Magna.

Quanto ao conteúdo, a competência distingue-se em *econômica, social, político-administrativa, financeira e tributária*. É cabível falar-se, também, numa área de *competência internacional*: direitos de paz e guerra, de legação e de fazer tratados, que, no Estado federal, é, por princípio, exclusiva da União, se bem que se permite aos Estados federados, geralmente autorizados por órgãos federais (Senado, no caso brasileiro, art. 52, V), realizar certos negócios externos.

Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, vimos que a competência se distingue em: (a) *exclusiva*, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art.21); (b) *privativa*, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de *delegação* (art.22 e seu parágrafo único) e de *competência suplementar* (art. 24 e seus parágrafos); a diferença entre a exclusiva e privativa está nisso, aquela não admite complementariedade nem delegação; (c) *comum* ou *paralela*, reputadas expressões sinônimas, que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente (art.23);(d) *concorrente*, cujo conceito compreende dois elementos: (d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidades federativa; (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 24 e seus parágrafos); (e) *suplementar*, que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, §§ 1º a 4º).

Quanto à origem, a competência pode ser: (a) *originária*, quando desde o início é estabelecida em favor de uma entidade; (b) *delegada*, quando a entidade recebe sua competência por delegação daquela que a tem originariamente; sua possibilidade consta do parágrafo único do art. 22, que comete à lei complementar autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas nesse artigo, e também do

Imperioso, portanto, determinar-lhes o conteúdo, sentido e alcance para compreender, adequadamente, as implicações de sua inserção no contexto de normas que estruturam o arcabouço do Ordenamento Constitucional Pátrio.

Consagra o art. 225 da Constituição vigente, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida da população, impondo ao Poder Público a adoção de medidas assecuratórias para preservá-lo e defendê-lo. Neste diapasão, as condutas e práticas consideradas lesivas sujeitam os infratores - pessoas físicas e jurídicas - às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparação, nos termos do § 3º da norma *retro*.

Dentre as regras de competências previstas cabe a União, consoante o disposto no art. 24 da Lei Maior, legislar concorrentemente com os estados-membros e o Distrito Federal sobre a proteção ao meio ambiente e a conservação da natureza, devendo dispor sobre as normas gerais, *ex vi*, o § 1º do artigo mencionado.

Não se furtou, a União, a exercer sua competência legislativa conforme demonstram a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; o Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências; o Decreto nº 3.919, de 14 de setembro de 2001, que acrescenta artigo ao Decreto nº 3.179/99 e o Decreto nº 4.592, de 11 de fevereiro de 2003, que acresce parágrafo ao art. 47-A do Decreto nº 3.179/99. Especificamente quanto à proibição de importação de pneus usados, sobrelevam-se as mencionadas Resoluções CONAMA de números **23/96**, **258/99** e **301/03**.

Das normas supracitadas, leiam-se os dispositivos abaixo:

Lei nº 6.938/81:

“Art. 3º- Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

.....

III- poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

parágrafo único do art. 23, que determina à lei complementar fixar normas para a cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” *In: Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2004, 23ª ed, pp. 478-480.

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energias em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.”

Decreto nº 3.179/99, o art. 47-A :

"Art. 47-A- Importar pneu usado ou reformado:

Multa de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), por unidade.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena, quem comercializa, transporta, armazena, guarda ou mantém em depósito pneu usado ou reformado, importado nessas condições."

Inconteste, portanto, a atuação legiferante federal cujas regras protecionistas ao meio ambiente norteiam a competência legislativa suplementar dos estados-membros, acorde o § 2º, do art. 24 da *Lex Magna*.

Ocorre que a lei estadual não se limitou ao exercício normatizante complementar, ao revés, contradisse expressamente normas federais ao autorizar a importação de carcaças de pneumáticos usados e reformados, subvertendo a determinação constitucional inscrita no § 4º, do art. 24 da Lei Máxima. Contrariou, outrossim, todos os princípios programáticos que emanam do art. 225 da Constituição Federal, num verdadeiro acinte a *voluntas legislatoris* do Constituinte Originário. Nem se argumente prescrever a lei em comento, comando impositivo de gestão ambiental dos resíduos, pois, também aqui, fora estabelecido regramento pela União - Resolução CONAMA nº 258/99 - entidade a quem a Lei nº 6.938/81, em seu art. 6º, I, atribuiu a faculdade de formular as diretrizes gerais da Política Nacional do Meio Ambiente e que é **integrada pelos os representantes dos governos dos estados da federação**.

De clareza irrefragável, o § 1º da lei acima invocada estabelece:

“§ 1º- Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.”

Nestes termos, o estado do Rio Grande do Sul ao autorizar a importação de carcaças de pneus usados quando a lei federal expressamente a proíbe vulnera, em simultâneo, os limites da suplementariedade estadual - incisos VI e XII do art. 24 da Constituição - invade

competência da União e ignora a parametricidade principiológica material dos cânones máximos insculpidos nos artigos 196, 197 e 225, devido aos patentes malefícios que o acúmulo de pneus inservíveis acarretam para a natureza e para a saúde pública.³

Efetivamente, dispõem os artigos 196 e 197 da Carta Política ser a saúde direito de todos e dever do Estado, que deverá assegurá-la mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle. Tal qual a proteção ambiental, dita atribuição, é compartilhada pelos entes federados no âmbito da competência concorrente, donde decorre que, igualmente neste ponto, a norma estadual riograndense desacatou a leis gerais federais de vigilância sanitária e epidemiológica, adentrando em competência que não lhe foi constitucionalmente outorgada. Mais grave, expôs a população ao risco de contrair doenças tais como a dengue e a febre amarela. Sabido que, uma vez expostos às chuvas os pneus inservíveis servem de depósitos para larvas de mosquitos que se reproduzem em água parada, as carcaças de pneus espalhadas pelo território nacional foram as principais responsáveis pela propagação da epidemia da dengue que assolou o país nos últimos anos. Tendo em vista que o mosquito vetor da dengue é o mesmo da febre amarela, teme-se a ocorrência de epidemias que, uma vez deflagradas, serão de difícil controle. Ademais, quando abandonados nos cursos d'água, os pneumáticos obstruem canais, córregos e galerias de águas pluviais, prejudicando a vazão de escoamento dos receptores hídricos, o que contribui para as terríveis enchentes que tantos prejuízos causam à Administração Pública e à sociedade.

Da Violação à Competência Privativa da União para legislar sobre Comércio Exterior:

Não fossem suficientes as vulnerações apontadas, a ousadia estadual estarrece ainda mais quando invade competência **privativa e originária da União**, posto caber somente a esta entidade federada legislar sobre comércio exterior, consoante preceitua o art. 22, VIII da Constituição Federal. A única possibilidade constitucionalmente admissível para o estado-membro partilhar tal atribuição seria por meio de delegação expressa da União, mediante Lei Complementar autorizativa, nos termos do parágrafo único do citado art. 22.

Tal lei, contudo, não vige no Ordenamento Jurídico Pátrio porque jamais foi editada pelo Congresso Nacional, tendo o legislador estadual atuado à revelia da vontade federal, reduzindo o texto constitucional à insignificância.⁴

³ Analisando situação idêntica, o Supremo Tribunal Federal declarou, liminarmente, a inconstitucionalidade do art. 182, § 3º, da Constituição do estado de Santa Catarina, que excluía a obrigatoriedade de estudos prévios de impacto ambiental, em relação às áreas florestadas ou objeto de reflorestamento para fins empresariais. Reconheceu como relevante a tese de inconstitucionalidade da norma estadual que dispensa tais estudos, assentando que “mesmo que se admitisse a possibilidade de tal restrição, a lei que poderia viabilizá-la estaria inserida na competência do legislador federal, já que a este cabe disciplinar, através de normas gerais, a conservação da natureza e a proteção do meio ambiente (art. 24, inc. VI, da CF), não sendo possível, ademais, cogitar-se da competência legislativa a que se refere o § 3º do art. 24 da carta Federal, já que esta busca suprir lacunas normativas para atender às peculiaridades locais, ausentes na espécie.” STF – Pleno – Adin nº 1.086-7/SC – Pleno – medida liminar – relator Min. Ilmar Galvão.

Assente nas Cartas Constitucionais Brasileiras, a técnica de repartição de competências caracteriza-se como elemento específico do Estado Federal. Ultrapassá-la equivale a desdenhar dos maiores dogmas assentados na ordem jurídica estatal desde a proclamação da República, equivale a destruir o Pacto Federativo pela base, reduzindo-o à mera retórica textual.

Na lição de Fernanda Dias Menezes de Almeida:

“Na Federação a regra primeira manda que a cada participe se confirmem competências privativas, o que é indispensável para se dar substância à autonomia de cada órbita de poder. Assim, basta dizer que determinada competência assiste a uma entidade para que, automaticamente, não seja das outras, salvo previsão de atuação concorrente que, esta sim, há de ser expressa (...) E porque é Constituição que faz a partilha, tem-se como consequência lógica que a invasão – não importa por qual das entidades políticas – do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na inconstitucionalidade da lei editada pela autoridade incompetente. Isso tanto no caso de usurpação de competência legislativa privativa, como no caso de inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente.”⁵

Na espécie, o estado-membro usurpou atribuição legislativa que não lhe foi deferida nem, pelo Constituinte Maior nem, tampouco, pela lei delegante que se fazia mister.

De essencial relevo, a Lei Complementar Federal dá o suporte à lei estadual sancionada sob a égide do art. 22, parágrafo único, conferindo eficácia a princípio fundamental. A ela incumbe especificar o conteúdo normativo da lei estadual, fixar os termos para o exercício da delegação, tal qual ocorre no art.68, § 2º da Constituição, e estabelecer os parâmetros e os prazos.⁶ A norma complementar tem, pois, o condão, de acionar o complexo sistema de controle, bem como o mecanismo de equilíbrio e harmonia da repartição territorial da soberania - os **checks and balances** - tão bem adaptado por Rui Barbosa já na primeira Constituição Republicana de 1891 e mantido na Carta atual como um dos alicerces do Estado Brasileiro.

Especificou-se na presente Nota Técnica, a regra comercial que proíbe, peremptória e categoricamente, a importação de pneus recauchutados (reformados) e usados, seja como

⁴ “Relativamente à competência legislativa da União, enunciada no art. 22, permite o parágrafo único que os Estados recebam, por meio de lei complementar, competência para dispor sobre matérias específicas. Abre esse dispositivo, que é uma inovação, a porta para uma dissimetria entre os Estados. Entretanto, tal preceito permanece até hoje letra morta.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *In: Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva. 2003, p.181.

⁵ ALMEIDA, FERNANDA Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo :Editora Atlas S.A, 1991, p.92 e 104.

⁶ No entendimento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, poder-se-ia, inclusive, na hipótese do parágrafo único do art.22, exigir que antes de tornar-se eficaz, a lei estadual passe pelo crivo do Congresso Nacional, a exemplo do § 3º do art.68 *In: Curso de Direito Constitucional*.São Paulo: Saraiva, 1990, 18ª edição, vol. I, p.184.

bens de consumo, seja como matéria-prima, à exceção dos provenientes do Mercado Comum do Sul; vg: Portaria SECEX nº 14, de 17 de novembro de 2004.

Claro está, no art. 237 da Lei Maior, que a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior serão exercidos pelo Ministério da Fazenda. Sobre a matéria, *vide* Lei nº 8.028/90, art. 19, inciso V, alínea “e”.

Litteris:

“Art. 19. Os assuntos que constituem área de competência de cada Ministério Civil são os seguintes:

V- Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento:

e) comércio exterior.”

Tanta redundância legal demonstra estar-se diante de matéria de disciplina flexível, com a qual não se coaduna a lei no sentido material e formal. Por esta razão, admitiu o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, sua regência especificadora por preceito normativo diverso daquele emanado pelo Congresso Nacional.

De fato, outra não poderia ser a interpretação do Pretório Excelso ao reconhecer a legitimidade constitucional dos atos do Ministro da Fazenda no mister regulatório do comércio exterior; exegese mais consentânea com o princípio da razoabilidade constitucional.⁷

Isto posto, a infringência da lei estadual ao art. 237 da Carta da República e ao art. 19, V, “e”, da Lei Federal nº 8.028/90, desacata faculdade privativa da União, não concedida ao ente federado.⁸

Da Ação Direta de Inconstitucionalidade

Tem-se no escalonamento hierárquico o fundamento da supremacia da Constituição, segundo o qual nenhuma lei ou ato pode permanecer validamente no ordenamento jurídico se com ela incompatível.⁹ A parametricidade é a Lei Maior, compreendida na complexidade de suas regras, preceitos e princípios, paradigma do ordenamento jurídico vigente.

⁷ Recurso Extraordinário nº 202671-9/Rio Grande do Norte, 2ª turma, Relator: Min. Marco Aurélio.

⁸ “Acrescente-se, ademais, estarem fora do alcance dos estados as matérias concernentes à regulação e direcionamento da economia (art. 174), bem como todas as atividades econômicas reservadas ou sob estrito controle da União (...), tem ela a palavra decisiva sobre tudo o que importa na economia. Trata-se de fato notório que nem é necessário demonstrar.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *In: Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*, *op. cit.*, p. 181.

⁹ Escreve KELSEN que: “(...) Como a estrutura da ordem jurídica é uma construção escalonada de normas supra - e infra-ordenadas umas às outras, em que uma norma de escalão superior determina a criação da norma de escalão inferior, o problema do conflito de normas dentro de uma ordem jurídica põe-se de forma diferente conforme se trata de um conflito de normas do mesmo escalão e de um conflito entre uma norma de

Nesse contexto, os conflitos de leis são antinomias que devem ser eliminadas a fim de preservar-se a estabilidade da ordem social e a segurança do sistema normativo.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade constitui a via processual por meio da qual se busca perquirir a compatibilidade vertical de lei ou ato normativo em abstrato e de maneira genérica, tendo por escopo a proteção do sistema jurídico em sua integralidade. Trata-se de uma defesa da ordem constitucional que repercute de forma negativa e repressiva, impondo sanções à preceito violador editado. Regulamentada pela Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, trata-se de ação de natureza declaratória que concretiza meio especial de provocação da jurisdição constitucional.¹⁰

Visando exclusivamente à defesa da Constituição, a fiscalização abstrata realiza-se em um processo objetivo, desprovido de partes com interesses subjetivos, e cuja legitimidade ativa restringe-se aos alguns órgãos e pessoas elencados no art. 103 do Texto Constitucional. O objeto principal da ação é a verificação da validade da norma em relação à Constituição, independentemente da existência de qualquer interesse individual.

Ao Advogado-Geral da União, curador da constitucionalidade, compete, nos termos do art. 103, § 3º da Carta Política defender, judicialmente, lei federal inquinada de inconstitucionalidade. Analogamente compete-lhe, por lógica consequência, pugnar em favor do Estado Nacional enquanto ordem normativa, nos casos de violação da Constituição.

Preceitua o art. 131 da Constituição de 1988:

Verbis

“Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.”

Confere, o art. 103, I, da Lei Maior, legitimidade ativa ao Presidente da República para interpor, junto ao Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade. Dita atuação deverá ser exercida pelo advogado público, a quem cabe o *munus* de assessorar o Chefe do Poder Executivo Federal e defender o Estado contra uma norma dissonante dos preceitos constitucionais.

escalão superior e uma norma de escalão inferior.” KELSEN, HANS, **Teoria Pura do Direito**. 6ªed., Trad. João Baptista Machado Coimbra: Armênio Amado Editor Sucessor, 1.984, p. 286.

¹⁰ Para CLÈMERSON MERLIN CLÈVE, a ação declaratória de inconstitucionalidade instrumentaliza um processo objetivo na jurisdição constitucional concentrada, onde inexistente lide vez que, os legitimados ativos, não buscam a tutela de um direito subjetivo, mas sim a defesa da ordem constitucional, de interesse genérico de toda a coletividade. *In: A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p.142.

Conclusão

Recomenda, pois, a presente Nota Técnica, que se dê ciência ao Advogado-Geral da União da inconstitucionalidade lei estadual nº 12.831/2005 do Rio Grande do Sul, com vistas à interposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Encaminhamento

Submeto a matéria à sua elevada consideração com sugestão de encaminhamento ao Excelentíssimo Senhor Ministro, o Advogado-Geral da União para decisão.

Brasília, 26 de junho de 2006.

MARIA ELIZABETH GUIMARÃES TEIXEIRA ROCHA
Assessora