

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4351 E Nº 4353

Requerentes: Confederação Nacional do Turismo (ADI nº 4351) e
Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e
Turismo (ADI nº 4353)

Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Relatora: Ministra Ellen Gracie

Constitucional. Consumo e proteção à saúde. Lei nº 16.239/09 do Estado do Paraná, que proíbe, em ambientes de uso coletivo, públicos ou privados, o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco. Existência de norma geral sobre a matéria, editada pela União. Invasão da competência da União pelo Estado-membro. Violação do artigo 24, incisos V e XII, e §§ 1º a 3º, da Constituição Federal. Configuração de vício de inconstitucionalidade formal. Manifestação pela procedência do pedido.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868/99, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto às presentes ações diretas de inconstitucionalidade.

I – DAS AÇÕES DIRETAS

Trata-se de ações diretas de inconstitucionalidade, com pedidos de concessão de medida cautelar, por meio das quais se pleiteia a declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 16.239, de 29 de setembro de 2009, do Estado do Paraná, cujo teor é transcrito a seguir:

“Lei 16.239, de 29 de setembro de 2009, do Estado do Paraná

(...)

Art. 1º. Esta lei estabelece normas de proteção à saúde e de responsabilidade por dano ao consumidor, nos termos dos incisos V, VIII e XII do artigo 24, da Constituição Federal, para criação de ambientes de uso coletivo livres de produtos fumígenos.

Art. 2º. Fica proibido no território do Estado do Paraná, em ambientes de uso coletivo, públicos ou privados, o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, que produza fumaça e o uso de cigarro eletrônico.

§ 1º. Aplica-se o disposto no caput deste artigo aos recintos de uso coletivo, total ou parcialmente fechados em qualquer dos seus lados por parede, divisória, teto ou telhado, ainda que provisórios, onde haja permanência ou circulação de pessoas.

§ 2º. Para os fins desta lei, a expressão recintos de uso coletivo compreende, dentre outros, os ambientes de trabalho, de estudo, de cultura, de culto religioso, de lazer, de esporte ou de entretenimento, áreas comuns de condomínios, casas de espetáculos, teatros, cinemas, bares, lanchonetes, boates, restaurantes, praças de alimentação, hotéis, pousadas, centros comerciais, bancos e similares, supermercados, açougues, padarias, farmácias e drogarias, repartições públicas, instituições de saúde, escolas, museus, bibliotecas, espaços de exposições, veículos públicos ou privados de transporte coletivo, viaturas oficiais de qualquer espécie e táxis.

§ 3º. Nos locais previstos nos parágrafos 1º e 2º deste artigo deverá ser afixado aviso da proibição, em pontos de ampla visibilidade, com indicação de telefone e endereço dos órgãos

estaduais responsáveis pela vigilância sanitária e pela defesa do consumidor.

§ 4º. Fica proibido, também, fumar em veículos que estejam transportando crianças e/ou gestantes.

§ 5º. Será cassada a eficácia da inscrição, junto ao cadastro de contribuintes do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), dos estabelecimentos comerciais que forem flagrados vendendo cigarros a menores de 16 (dezesseis) anos de idade.

Art. 3º. O responsável pelos recintos de que trata esta lei deverá advertir os eventuais infratores sobre a proibição nela contida, bem como sobre a obrigatoriedade, caso persista na conduta coibida, de imediata retirada do local, se necessário mediante o auxílio de força policial.

Art. 4º. Tratando-se de fornecimento de produtos e serviços, o empresário deverá cuidar, proteger e vigiar para que no local de funcionamento de sua empresa não seja praticada infração ao disposto nesta lei.

Art. 5º. Qualquer pessoa poderá relatar ao órgão de vigilância sanitária ou de defesa do consumidor da respectiva área de atuação, fato que tenha presenciado em desacordo com o disposto nesta lei.

§ 1º. O relato de que trata o caput deste artigo conterà:

- 1. a exposição do fato e suas circunstâncias;*
- 2. a declaração, sob as penas da lei, de que o relato corresponde à verdade;*
- 3. a identificação do autor, com nome, prenome, número da cédula de identidade, seu endereço e assinatura.*

§ 2º. A critério do interessado, o relato poderá ser apresentado por meio eletrônico, no sítio de rede mundial de computadores – internet dos órgãos referidos no caput deste artigo, devendo ser ratificado, para atendimento de todos os requisitos previstos nesta lei.

§ 3º. O relato feito nos termos deste artigo constitui prova idônea para o procedimento sancionatório.

Art. 6º. Esta lei não se aplica:

I - aos locais de culto religioso em que o uso de produto fumígeno faça parte do ritual;

II - às instituições de tratamento da saúde que tenham pacientes autorizados a fumar pelo médico que os assista;

III - às vias públicas;

IV - às residências;

V - aos estabelecimentos específica e exclusivamente destinados ao consumo no próprio local de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, desde que essa condição esteja anunciada, de forma clara, na respectiva entrada.

Parágrafo único. Nos locais indicados nos incisos I, II e V deste artigo deverão ser adotadas condições de isolamento, ventilação ou exaustão do ar que impeçam a contaminação de ambientes protegidos por esta lei.

Art. 7º. Compete ao órgão estadual de vigilância sanitária a fiscalização do cumprimento desta lei, pelos estabelecimentos aqui referidos, aplicando-se as sanções previstas nesta lei, sem prejuízo daquelas previstas na Lei Federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977.

§ 1º. Considera-se infrator, para os efeitos do art. 2º, toda e qualquer pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado que, de forma direta ou indireta, permita, tolere o consumo ou consuma tabaco em desconformidade com esta Lei.

§ 2º. O usuário dos produtos mencionados no art. 2º que infringir o disposto nesta Lei está sujeito à advertência e, em caso de recalcitrância, sua retirada do recinto pelo responsável pelo mesmo, sendo possível ser solicitado o auxílio de força policial, e sem prejuízo das sanções previstas nesta lei.

§ 3º. A infração ao disposto nesta Lei acarretará a aplicação de multa, ao infrator definido no § 1º deste artigo, equivalente a 100 UPF/PR – Unidade Padrão Fiscal do Paraná ou outro índice oficial que, eventualmente, venha substituí-la.

§ 4º. A penalidade será aplicada em dobro em caso de reincidência.

Art. 8º. O início da aplicação das penalidades será precedido de ampla campanha educativa, realizada pelo Governo do Estado, para esclarecimentos sobre os deveres, proibições e sanções impostos por esta lei, além da nocividade do fumo à saúde.

Art. 9º. *Caberá ao Poder Executivo disponibilizar em toda a rede de saúde pública do Estado, assistência terapêutica e medicamentos antitabagismo para os fumantes que queiram parar de fumar.*

Art. 10. *O Governo do Estado promoverá em todos os níveis de ensino, dar incentivo às ações educativas específicas que visem abordar os malefícios provenientes do tabagismo.*

Parágrafo único. *Para tanto, o Governo do Estado promoverá através de atividades extracurriculares estabelecer uma carga horária a ser preenchida com vídeos institucionais, palestras, debates e seminários propiciando a discussão, bem como a ciência aos alunos do mal que o tabagismo causa à vida e à saúde.*

Art. 11. *Os agricultores que se comprometam mudar o cultivo de fumo por outra cultura de plantação terão prioridade ou preferência no atendimento dos programas da Secretaria de Agricultura e do Abastecimento – SEAB.*

Art. 12. *Ficam revogadas as Leis Estaduais nºs 14.743, de 15 de junho de 2005 e 15.492, de 09 de maio de 2007.*

Art. 13. *Esta Lei entrará em vigor no prazo de 60 (sessenta) dias após a data de sua publicação.”*

As requerentes alegam, em resumo, que a lei impugnada estaria eivada de vício de inconstitucionalidade formal, porquanto o Estado do Paraná, sob o pretexto de legislar em matéria de consumo e de defesa da saúde, teria extrapolado os limites da sua competência suplementar e adentrado em competência legislativa constitucionalmente reservada à União (artigo 24, incisos V, VIII e XII, e §§ 1º a 3º, da Constituição¹).

¹ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo;

(...)

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

(...)

Ademais, afirmam que a União, no exercício de sua competência concorrente, teria editado a Lei nº 9.294/96, que “*dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas*”.

Outrossim, sustentam que referida lei federal haveria implementado o “*(...) razoável equilíbrio em relação ao assunto, preservando a saúde dos não-fumantes, sem vedar, in totum, o direito dos fumantes de consumirem produtos fumígenos*” (fl. 9 da ADI nº 4353).

Alegam, também, que o diploma legal questionado ofenderia o artigo 5º, *caput*,² da Constituição Federal, visto que limitaria, indevidamente, a liberdade individual do fumante de fazer uso de produtos fumígenos lícitos, bem como violaria os artigos 170, *caput* e inciso IV; 173; e 174³, todos da

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.”

² “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”

³ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - livre concorrência;”

(...)

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

Carta Federal, uma vez que impediria o exercício da atividade econômica de venda de tais produtos.

A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo sustenta, ainda, que haveria violação aos artigos 5º, inciso XIII⁴, e 170, parágrafo único⁵, ambos da Lei Maior, pois, em seu entendimento, a lei questionada limitaria os lucros e vantagens econômicas obtidos com a venda de produtos fumígenos.

Ademais, referida autora argumenta que os artigos 3º e 4º da lei estadual hostilizada afrontariam o disposto pelos artigos 5º, inciso XIII; 21, inciso XXIV⁶; 22, inciso XVI⁷; 70, parágrafo único⁸; 149⁹; e 175¹⁰, todos da Carta Política, pois delegariam a fiscalização do cumprimento de suas prescrições (ou seja, o exercício do poder de polícia) aos donos dos estabelecimentos.

⁴ “XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;”

⁵ “Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

⁶ “Art. 21. Compete à União: (...) XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;”

⁷ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;”

⁸ “Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária.”

⁹ “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.”

¹⁰ “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

Acerca do artigo 4º da lei atacada, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo alega que haveria violação ao princípio da personificação da pena (artigo 5º, inciso XLV¹¹, da Lei Fundamental), uma vez que referido dispositivo legal, ao prever a aplicação de multa ao dono do estabelecimento, eximiria o fumante infrator de sua responsabilidade.

Por fim, as requerentes sustentam que o diploma legal hostilizado, ao vedar o consumo de produto fumígeno em ambientes de uso coletivo, afrontaria os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, pois teria estabelecido medida que inviabilizaria o uso e o comércio de produtos lícitos.

Distribuída a ADI nº 4351, os autos foram conclusos à Ministra Relatora Ellen Gracie, que, nos termos do artigo 13, inciso VII, do RISTF, submeteu ao Presidente dessa Suprema Corte a apreciação de requerimento formulado pela requerente no sentido de que referida ação fosse distribuída por dependência ao eminente Ministro Celso de Mello, a quem compete a relatoria da ADI nº 4.249. Entendendo não restar configurada a hipótese de prevenção vislumbrada pela requerente, o Ministro Presidente Gilmar Mendes indeferiu o pleito, mantendo a livre distribuição da ADI nº 4351 à Ministra Ellen Gracie (fls. 88/89 da ADI nº 4351).

¹¹ “XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;”

Por sua vez, a ADI nº 4353 também foi distribuída para a Ministra Relatora Ellen Gracie, que, em razão da identidade de objeto, determinou o apensamento de seus autos aos da ADI nº 4351 (fl. 46 da ADI nº 4353).

Ato contínuo, a Ministra Relatora adotou o rito previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868/99 e solicitou informações aos requeridos. Na mesma oportunidade, admitiu o ingresso nos autos da Associação de Controle do Tabagismo, Promoção da Saúde e dos Direitos Humanos – ACT, na qualidade de *amicus curiae*.

Os requeridos, entretanto, deixaram de apresentar informações no prazo legal (fl. 667 da ADI nº 4351).

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – DO MÉRITO

Como visto, as requerentes alegam que a lei hostilizada seria formalmente inconstitucional, uma vez que, em razão da sua edição, o Estado do Paraná teria extrapolado os limites da competência suplementar que lhe confere o artigo 24 da Lei Maior.

De fato, merece prosperar a alegação das autoras no sentido de que o diploma legal questionado violaria o artigo 24, incisos V e XII, e §§ 1º a 3º, da Constituição Federal.

Com efeito, referido dispositivo constitucional preceitua, respectivamente em seus incisos V e XII, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre “*produção e consumo*” e sobre “*proteção e defesa à saúde*”.

Sabe-se que a competência concorrente prevista no *caput* do artigo constitucional mencionado comporta a competência para a edição de normas gerais, atribuída à União, bem como **as competências suplementar (também chamada de competência não cumulativa) e supletiva (cumulativa), destinadas aos Estados e ao Distrito Federal**. Essa última – competência supletiva – somente surge com a inexistência de normas gerais, situação em que poderá o ente federado exercer a competência legislativa plena, dispondo, inclusive, sobre normas gerais.

Sendo assim, caberá aos Estados e ao Distrito Federal, dentro do universo da competência concorrente, editar normas em duas situações. A primeira, quando já existente norma da União, de natureza geral, sobre as matérias de que cuidam os 16 (dezesesseis) incisos do artigo 24 da Constituição da República, hipótese em que podem exercer a competência não cumulativa ou suplementar.

Em tais casos, a própria Constituição autoriza a existência de um condomínio legislativo, no qual a edição de normas de caráter geral fica a cargo da União e aquelas de natureza específica são acometidas aos Estados e ao Distrito Federal, para que essas pessoas políticas disciplinem as suas peculiaridades. Percebe-se, portanto, que, embora a União, os Estados e o

Distrito Federal possam legislar sobre a mesma matéria, o campo de abrangência de suas normas encontra-se devidamente delimitado pela Lei Maior.

Desse modo, a legislação editada pelos Estados e pelo Distrito Federal (no exercício da competência não cumulativa) que ultrapassar as fronteiras da suplementação de norma federal e desbordar das peculiaridades locais viola os termos do § 2º do artigo 24 da Lei Maior.

A segunda situação em que a Carta Magna permite a edição de normas pelos Estados e pelo Distrito Federal no âmbito da competência concorrente corresponde à hipótese de ausência de norma federal sobre a matéria. Nesse caso, o § 3º do artigo 24 da Constituição permite que referidos entes federados exerçam a competência legislativa plena a respeito do assunto, a fim de atender a suas peculiaridades.

A respeito da distinção entre a competência concorrente não cumulativa (suplementar) e a competência concorrente cumulativa, confira-se o entendimento desse Supremo Tribunal Federal:

“CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO. LEI 9.394, DE 1996. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE: CF, ART. 24. COMPETÊNCIA ESTADUAL CONCORRENTE NÃO-CUMULATIVA OU SUPLEMENTAR E COMPETÊNCIA CONCORRENTE ESTADUAL CUMULATIVA. I. - O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não-cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o DF, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades

locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o DF, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena ‘para atender a suas peculiaridades’ (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º). II. - A Lei 10.860, de 31.8.2001, do Estado de São Paulo foi além da competência estadual concorrente não-cumulativa e cumulativa, pelo que afrontou a Constituição Federal, art. 22, XXIV, e art. 24, IX, § 2º e § 3º. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarada a inconstitucionalidade da Lei 10.860/2001 do Estado de São Paulo.” (ADI nº 3098/SP, Relator: Ministro Carlos Velloso, Julgamento: 24/11/2005, Órgão Julgador: Tribunal Pleno; grifou-se).

Como se nota, essa Corte Suprema declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 10.860/01 do Estado de São Paulo (que estabeleceu requisitos para a criação, a autorização de funcionamento, a avaliação e o reconhecimento dos cursos de graduação na área da saúde das instituições públicas e privadas de educação superior), sob o fundamento de que referido ente federado teria ingressado no campo de competência legislativa da União, que já havia legislado sobre diretrizes e bases da educação nacional por meio da Lei nº 9.394/96.

Nessa mesma linha, diversos são os julgados dessa Corte Suprema¹² no sentido da inconstitucionalidade de norma estadual que busca inaugurar regulamentação paralela e explicitamente contraposta à estabelecida pela legislação federal vigente.

¹² A propósito, confira-se: ADI nº 1.278, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Julgamento: 16/05/2007, Órgão Julgador: Tribunal Pleno; ADI nº 3.645, Relatora: Ministra Ellen Gracie, Julgamento: 31/05/2006, Órgão Julgador: Tribunal Pleno; ADI nº 2.501, Relator: Ministro Joaquim Barbosa, Julgamento: 04/09/2008, Órgão Julgador: Tribunal Pleno; ADI nº 2.903, Relator: Ministro Celso de Mello, Julgamento: 01/12/2005, Órgão Julgador: Tribunal Pleno; ADI nº 3.035, Relator: Ministro Gilmar Mendes, Julgamento: 06/04/2005, Órgão Julgador: Tribunal Pleno; ADI nº 2.866, Relator: Ministro Gilmar Mendes, Julgamento: 25/09/2003, Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

Ressalte-se, nesse sentido, que esse Supremo Tribunal Federal decidiu, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.396, que o Estado-membro, no uso de sua competência concorrente suplementar, está autorizado, tão somente, a preencher os vazios ou lacunas deixados pela lei federal ao traçar as normas gerais, sendo-lhe vedado, entretanto, “(...) *dispor em diametral objeção a esta*”. Veja-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.210/01, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. OFENSA AOS ARTIGOS 22, I E XII; 25, § 1º; 170, CAPUT, II E IV; 1º; 18 E 5º CAPUT, II E LIV. INEXISTÊNCIA. AFRONTA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS REFERENTES À PRODUÇÃO E CONSUMO, À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONTROLE DA POLUIÇÃO E À PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ARTIGO 24, V, VI E XII E §§ 1º E 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Não cabe a esta Corte dar a última palavra a respeito das propriedades técnico-científicas do elemento em questão e dos riscos de sua utilização para a saúde da população. Os estudos nesta seara prosseguem e suas conclusões deverão nortear as ações das autoridades sanitárias. Competência do Supremo Tribunal Federal circunscrita à verificação da ocorrência de contraste inadmissível entre a lei em exame e o parâmetro constitucional. Sendo possível a este Supremo Tribunal, pelos fatos narrados na inicial, verificar a ocorrência de agressão a outros dispositivos constitucionais que não os indicados na inicial, verifica-se que ao determinar a proibição de fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil, o Estado do Mato Grosso do Sul excedeu a margem de competência concorrente que lhe é assegurada para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V); proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII). A Lei nº 9.055/95 dispôs extensamente sobre todos os aspectos que dizem respeito à produção e aproveitamento industrial, transporte e comercialização do amianto crisotila. A legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que

venha a dispor em diametral objeção a esta. Compreensão que o Supremo Tribunal tem manifestado quando se defronta com hipóteses de competência legislativa concorrente. Precedentes: ADI 903/MG-MC e ADI 1.980/PR-MC, ambas de relatoria do eminente Ministro Celso de Mello. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º e de seus §§ 1º, 2º e 3º, do art. 2º, do art. 3º e §§ 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul. (ADI nº 2396/MS, Relatora: Ministra Ellen Gracie, Julgamento: 08/05/2003, Órgão Julgador: Tribunal Pleno; grifou-se).

É verdade que o conceito de norma geral não foi estabelecido pela Carta da República, cabendo à doutrina e à jurisprudência tal tarefa. Com esse intento, José Afonso da Silva¹³ assevera que cabe “à União as matérias de interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local”.

Assim, de acordo referido entendimento, conclui-se que, na definição de *norma geral*, deve-se levar em consideração a preponderância do interesse, haja vista ser esse o critério adotado pelo Constituinte ao estabelecer o sistema de repartição de competências entre a União, os Estados-membros e os Municípios.

Quanto à proibição do uso de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumífero, derivado ou não do tabaco, em recinto coletivo, privado ou público, trata-se de matéria de interesse geral,

¹³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31ª edição, ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 478.

pois envolve a saúde da população brasileira como um todo. Não foi por outra razão que a União editou, a respeito, a Lei federal nº 9.294/96¹⁴.

No presente caso, a lei estadual questionada **proíbe o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, em ambientes coletivos**. Contudo, ao deixar de prever a possibilidade de destinação de áreas devidamente isoladas para uso dos fumantes, preceitua em sentido diverso do disposto pela lei federal editada pela União.

Verifica-se, desse modo, que a lei estadual não se limitou a suplementar a norma geral existente sobre o tema, na medida em que dispôs de forma contrária à ressalva expressamente prevista pelo legislador federal, encontrando-se, pois, em desconformidade com a jurisprudência sedimentada dessa Corte Suprema.

Cumprido destacar, ademais, que, à época da edição da lei questionada, já existia norma geral dispondo sobre a matéria, norma essa, que incorpora os comandos da invocada Convenção-Quadro sobre o Controle do Uso do Tabaco. Logo, essa circunstância impede que o Estado-membro exerça a competência legislativa plena, conforme exposto.

¹⁴ “Art. 2º É proibido o uso de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, em recinto coletivo, privado ou público, **salvo em área destinada exclusivamente a esse fim, devidamente isolada e com arejamento conveniente**”. (Grifou-se).

Assim sendo, o Estado do Paraná, ao editar a Lei nº 16.239/09, extrapolou os limites da suplementação de norma federal, violando, assim, os termos do artigo 24, incisos V e XII, e §§ 1º a 3º, da Constituição Federal.

Cumprido destacar, finalmente, que o posicionamento externado na presente manifestação encontra-se em consonância com o entendimento consolidado nessa Suprema Corte¹⁵ – e reafirmado recentemente no julgamento da questão de ordem na ADI nº 3.916/DF, Relator Ministro Eros Grau, DJ de 19.10.2009 – no que diz respeito à autonomia do Advogado-Geral da União para contrapor-se à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade perante essa Corte Superior, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei nº 16.239, de 29 de setembro de 2009, do Estado do Paraná.

São essas, Excelentíssima Senhora Relatora, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer, e tendo em vista a orientação fixada na interpretação do referido dispositivo nas ADI(s) nº 1.616/PE e 2.101/MS, Relator Ministro Maurício Corrêa, DJ de 24.08.2001 e 15.10.2001, respectivamente, reafirmada, inclusive, pelo Plenário dessa Suprema Corte,

¹⁵ ADI(s) nº 1.616/PE e 2.101/MS, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 24.08.2001 e 15.10.2001, respectivamente.

por ocasião do julgamento da questão de ordem na ADI nº 3.916/DF, Relator
Ministro Eros Grau, DJ de 19.10.2009.

Brasília, de março de 2010.

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS
Advogado-Geral da União

GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA
Secretária-Geral de Contencioso

RAFAELA DE OLIVEIRA CARVALHAES
Advogada da União