

A APLICAÇÃO DA PRESUMPTION AGAINST PREEMPTION PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (2016-2025)

THE APPLICATION OF THE PRESUMPTION AGAINST
PREEMPTION BY THE FEDERAL SUPREME COURT
(2016–2025)

LA APLICACIÓN DE LA PRESUMPTION AGAINST
PREEMPTION POR PARTE DEL SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL (2016-2025)

SUMÁRIO:

1. Introdução; 2. Metodologia; 3. O federalismo cooperativo no constitucionalismo brasileiro; 3.1 Origem, evolução e características; 3.2 O critério da predominância do interesse na Constituição de 1988 e seus limites práticos; 3.3 A competência legislativa concorrente e a distinção entre normas gerais e normas federais em sentido estrito; 4. A *Presumption Against Preemption* como diretriz interpretativa no federalismo norte-americano; 4.1 Conceito e características; 4.2. Casos concretos e percepções teóricas; 5. A aplicação da *Presumption Against Preemption* na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal; 5.1 Evolução jurisprudencial (2016-2025); 5.2 Balanço geral dos julgados; 6. Conclusão; Referências.

RESUMO:

O artigo examina a recepção da doutrina norte-americana da *Presumption Against Preemption* (*Presunção de não prevalência*) pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Investiga-se de que forma essa diretriz vem sendo aplicada em ações de conflitos de competência legislativa entre a União e os entes subnacio-

Como citar este artigo:
NASCIMENTO,
Roberta, SILVA,
Kamilla. A aplicação da
presumption against
preemption pelo
Supremo Tribunal
Federal (2016-2025).
Argumenta Journal
Law, Jacarezinho – PR,
Brasil, n. 48, 2026,
p. 77-121.

Data da submissão:
20/01/2026

Data da aprovação:
07/04/2026

1. Universidade de
Brasília - Brasil
2. Universidade de
Brasília - Brasil

nais. A pesquisa adota abordagem bibliográfica e jurisprudencial, com análise exploratório-descritiva de 49 acórdãos (2016-2025). Os resultados indicam que tal presunção vem sendo aplicada pelo STF de forma seletiva e pouco sistematizada: em alguns precedentes, favoreceu a autonomia local; em outros, implicou o reconhecimento da *clear statement rule* (legislação federal exaustiva). Conclui-se com sugestões para decisões mais coerentes.

ABSTRACT:

The article examines the reception of the American doctrine of *Presumption Against Preemption* by the Brazilian Federal Supreme Court (STF). It investigates how this guideline has been applied in cases involving legislative conflicts between the Federal Union and subnational entities. The research adopts a bibliographic and case-law approach, with an exploratory-descriptive analysis of 49 judgments (2016-2025). The findings indicate that this presumption has been applied by the STF in a selective and unsystematic manner: in some judgments, it upheld local autonomy; in others, it triggered the clear statement rule (clear statement rule). The study concludes by proposing guidelines to ensure more uniform rulings.

RESUMEN:

El artículo examina la recepción de la doctrina estadounidense de la *Presumption Against Preemption* (*Presunción de No Prevalencia*) por parte del *Supremo Tribunal Federal* (STF). Se investiga cómo se ha aplicado esta directriz en acciones de conflictos de competencia legislativa entre la Unión y los entes subnacionales. La investigación adopta un enfoque bibliográfico y jurisprudencial, con un análisis exploratorio-descriptivo de 49 sentencias (2016-2025). Los resultados indican que dicha presunción es aplicada por el STF de forma selectiva y poco sistemática: en algunos precedentes, favoreció la autonomía local; en otros, implicó el reconocimiento de la *clear statement rule* (legislación federal exhaustiva). Se concluye con sugerencias para decisiones más coherentes.

PALAVRAS-CHAVE:

Federalismo; Normas Gerais; Repartição de Competências; *Presumption Against Preemption*; Supremo Tribunal Federal.

KEYWORDS:

Federalism; General Norms; Division of Powers; Presumption Against Preemption; Brazilian Supreme Federal Court.

PALABRAS CLAVE:

Federalismo; Normas generales; Reparto de competencias; Presunción contra la prevalencia; Supremo Tribunal Federal.

1. INTRODUÇÃO

O que significa a doutrina norte-americana da *Presumption Against Preemption* (*Presunção de Não Prevalência*)? Como foi recepcionada e vem sendo aplicada pelo Supremo Tribunal Federal (STF)? Esse critério interpretativo ajuda a resolver os conflitos de competência legislativa entre a União e os entes subnacionais? Essas indagações orientam a pesquisa apresentada neste artigo, em um cenário no qual a indefinição conceitual da expressão *normas gerais* no regime de competência legislativa concorrente previsto no art. 24 da Constituição Federal de 1988 intensifica conflitos federativos e transfere ao STF a tarefa de estabilizar, a cada caso, os limites da autonomia normativa subnacional.

A Constituição Federal de 1988 consolidou um modelo de Estado fundado na descentralização político-administrativa, organizando a federação por meio de um sistema de repartição de competências entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Orientado pelo critério da predominância (ou preponderância) do interesse, esse arranjo estabelece que as matérias de interesse nacional competem à União, as de interesse regional aos Estados e as de interesse local aos Municípios, mitigando, assim, a centralização do poder político e conferindo densidade normativa à autonomia dos entes subnacionais.

Nesse sentido, guiado pela lógica da cooperação, esse modelo também permite que os entes federados, além de exercerem competências privativas, compartilhem atribuições normativas, a exemplo da competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da Constituição, segundo a qual compete à União a edição de normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a sua suplementação, consideradas as especificidades regionais e sem prejuízo da atuação normativa dos Municípios nos limites

de sua competência constitucional.

Ocorre que a expressão *normas gerais* não foi conceituada de forma precisa pelo constituinte, circunstância que configura uma lacuna persistente no sistema de repartição de competências e que remonta, inclusive, a Constituições anteriores, como a de 1934. Essa indefinição tornou-se um dos principais fatores de tensão do federalismo brasileiro, na medida em que dificulta a delimitação do conteúdo e do alcance das normas gerais em relação às normas suplementares, gerando, como consequência, recorrentes conflitos federativos e a judicialização das controvérsias perante o STF, o que compromete a estabilidade jurídica.

Além disso, a falta de delimitação objetiva fragiliza a coordenação normativa entre os entes federados e a efetividade do federalismo cooperativo, pois, em diversos casos, a legislação federal, sob o argumento de veicular normas gerais, acaba por disciplinar exaustivamente a matéria, esvaziando ou restringindo o espaço normativo reservado aos Estados e Municípios, dinâmica que, além de tensionar o pacto federativo, contribui para a progressiva centralização da produção normativa em nível federal.

Diante desse cenário, o presente artigo propõe a análise da doutrina da *Presumption Against Preemption* (*presunção contra a preempção* ou *presunção de não prevalência*), desenvolvida no constitucionalismo norte-americano como técnica interpretativa voltada à preservação da competência legislativa dos Estados diante da normatividade federal. De acordo com essa diretriz, na ausência de manifestação federal clara e inequívoca no sentido de afastar a competência subnacional, deve prevalecer a presunção de subsistência da autonomia normativa dos entes subnacionais, em consonância com o *princípio in dubio pro autonomia federativa*.

O objetivo central do trabalho consiste em investigar a incorporação da *Presumption Against Preemption* pela jurisprudência do STF e verificar se essa construção teórica tem oferecido parâmetros interpretativos mais consistentes para dirimir os conflitos federativos. A pesquisa adota, assim, metodologia qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise jurisprudencial. Para isso, a pesquisa analisou os acórdãos sobre a temática, proferidos a partir de 2016, ano em que a expressão foi mencionada pela primeira vez na jurisprudência do STF, por ocasião do julgamento das ADIs nº 5.356, 5.253, 4.861 e 3.835, até 2025. Para o levantamento dos acórdãos, utilizou-se o banco de dados disponibilizado no sítio eletrôni-

co oficial do STF, especificamente no campo de pesquisa jurisprudencial (<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>). A busca foi realizada a partir da utilização das expressões “*Presumption Against Preemption*” e “*Presumption Against Pre-emption*”.

O artigo está organizado da seguinte forma: além desta introdução, a seção 2 apresenta a metodologia empregada; a seção 3 sintetiza os fundamentos do federalismo brasileiro; a seção 4 discorre sobre a origem, evolução e aplicação da *Presumption Against Preemption* no contexto norte-americano, incluindo a menção a casos práticos; a seção 5 traz a incorporação da *Presumption Against Preemption* na jurisprudência do STF, apresentando e analisando os achados e os resultados da pesquisa; e a seção 6 traz a conclusão com os principais argumentos e resultados alcançados.

2. METODOLOGIA

O presente trabalho envolveu uma pesquisa de natureza qualitativa, realizada em duas etapas: a primeira, por meio de levantamento bibliográfico; e a segunda, a partir de análise jurisprudencial, de cunho exploratório-descritivo, empregada para investigar empiricamente de que modo o STF tem utilizado a doutrina da *Presumption Against Preemption* como critério interpretativo na resolução de conflitos federativos de competência concorrente, relacionados à indefinição conceitual da expressão *normas gerais*, prevista no art. 24 da Constituição Federal de 1988. O objetivo central da pesquisa consistiu em identificar os casos em que o STF fez referência expressa ou implícita a essa diretriz interpretativa, bem como examinar os efeitos de sua aplicação, ou de sua rejeição, na delimitação da autonomia normativa dos entes subnacionais e se isso varia conforme o tema objeto da discussão.

No plano bibliográfico, foram consultadas obras doutrinárias de referência, artigos científicos e relatórios institucionais sobre o federalismo brasileiro. Já para a etapa de levantamento dos acórdãos, utilizou-se o banco de dados do próprio STF, que é de acesso público e está disponível a partir do portal <https://portal.stf.jus.br>. Dentro dessa página, seguiu-se o caminho Jurisprudência > Pesquisa. Então, foram usadas as palavras-chave “*Presumption Against Preemption*” e “*Presumption Against Pre-emption*”, ambas entre aspas, com o propósito de localizar decisões dire-

tamente relacionadas à incorporação dessa doutrina, evitando resultados genéricos ou dissociados do escopo da pesquisa.

A partir desse procedimento, foram inicialmente identificadas 39 ações que faziam menção expressa à presunção contra a preempção. No curso da pesquisa, contudo, foram incluídas mais 10 ações, selecionadas por serem conexas, tratarem do mesmo tema ou serem essenciais para a contextualização dos casos principais, totalizando 49 processos analisados ou mencionados, incluindo as seguintes classes processuais: Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs), Recursos Extraordinários (REs) e Agravos em Recursos Extraordinários (AREs).¹ O marco inicial de 2016 justifica-se pelo fato de que, nesse ano, a *Presumption Against Preemption* passou a ser mencionada explicitamente na jurisprudência do STF, notadamente por ocasião do julgamento das ADIs nº 5.356, 5.253, 4.861 e 3.835, nos votos do Ministro Edson Fachin.²

Na sequência, procedeu-se à análise dos acórdãos selecionados, com o objetivo de identificar: (i) o contexto federativo do conflito submetido ao STF; (ii) a forma como a Corte delimitou, ou deixou de delimitar, o conceito de normas gerais; (iii) a presença expressa ou implícita da *Presumption Against Preemption* como fundamento decisório; (iv) os argumentos utilizados para justificar a prevalência da legislação federal ou a preservação da competência legislativa subnacional; e (v) os efeitos da decisão sobre a repartição de competências legislativas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Com isso, pretende-se oferecer uma compreensão empiricamente fundamentada acerca da forma como o STF tem operado a distinção entre normas gerais e normas suplementares, bem como avaliar o potencial da *Presumption Against Preemption* como instrumento interpretativo apto a conferir maior estabilidade, coerência e equilíbrio ao sistema de repartição de competências no federalismo brasileiro.

3. O FEDERALISMO COOPERATIVO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

3.1 Origem, evolução e características

Embora o federalismo brasileiro dialogue com matrizes clássicas –

especialmente por ter sido inspirado no modelo norte-americano do federalismo dual, caracterizado pela divisão de poderes, pela definição de responsabilidades institucionais, pela organização dos entes em distintos níveis de governo e pela garantia de autonomia política –, sua formação histórica revela um percurso singular. Isso porque, diferentemente da experiência estadunidense, o federalismo brasileiro não decorre de um pacto entre Estados previamente soberanos, mas resulta de uma decisão imposta *de cima para baixo* pelo centro político, sendo marcado por ciclos alternados de centralização e descentralização do poder (Alves, 2025, p. 39). Essa peculiaridade contribui para explicar por que, no Brasil, as disputas em torno da repartição de competências assumem caráter recorrente, uma vez que a federação se constitui e se reorganiza continuamente sob a tensão permanente entre unidade e autonomia.

Do ponto de vista político e histórico, a forma federativa constitui um conceito relativamente recente no Brasil, tendo sido instituída formalmente apenas com a ruptura do Estado unitário no final do século XIX, uma vez que o esgotamento do modelo monárquico centralizado, aliado ao desgaste do Estado unitário, revelou-se fator determinante para a adoção do arranjo federativo na Primeira República, em um contexto marcado por instabilidade política e por disputas entre as elites regionais e o poder central (Chueiri et al., 2025, p. 426).

Ainda assim, a dinâmica federativa brasileira não se consolidou, à primeira vista, de forma linear. Pelo contrário, a Constituição de 1891, embora tenha se aproximado do federalismo clássico ou dual, ao estabelecer competências enumeradas para a União e atribuir aos Estados poderes residuais, teve seu desenho institucional submetido a inflexões relevantes ao longo das décadas subsequentes, especialmente com o recrudescimento da centralização política durante o período do Estado Novo, o que comprometeu a autonomia federativa inicialmente prevista (Almeida, 2013, p. 40; Chueiri et al., 2025, pp. 428-429).

O mesmo ocorreu no período posterior a 1930, quando a oscilação entre arranjos mais centralizadores e tentativas de recomposição da autonomia subnacional permaneceu como traço característico do federalismo brasileiro. A Constituição de 1934, por exemplo, introduziu a competência concorrente e ampliou o espaço de atuação municipal, ainda que sem consolidar o Município como ente federado pleno naquele momento

(Almeida, 2013, pp. 55-56). Em contrapartida, o texto constitucional de 1937 intensificou a restrição da participação estadual na legislação concorrente, reforçando o caráter centralizador do período (Almeida, 2013, p. 42). Mais adiante, mesmo quando se observam elementos associados ao chamado *federalismo cooperativo*, como no ciclo constitucional do regime autoritário de 1967/1969, seu funcionamento revelou-se predominantemente formal, sem efetiva concretização prática (Silva, 2016, pp. 90-101).

É nesse pano de fundo que se compreende a Constituição de 1988 como marco de reorganização do federalismo cooperativo brasileiro, uma vez que sua elaboração foi marcada por intensa participação social³ e por debates estruturados em comissões temáticas, com destaque para a Comissão da Organização do Estado,⁴ responsável por distribuir a discussão sobre a repartição de competências entre subcomissões voltadas à União, aos Estados e aos Municípios (Almeida, 2013, pp. 49-50; Silva, 2016, pp. 90-92). O resultado foi a consolidação de um modelo que combina descentralização e coordenação, característico do federalismo cooperativo, no qual a repartição de competências e a necessidade de atuação articulada entre os entes federados integram o próprio desenho constitucional.

3.2 O critério da predominância do interesse na Constituição de 1988 e seus limites práticos

A divisão de competências prevista na Constituição de 1988 distribui as atribuições entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente nos arts. 21, 22, 23, 24, 25 e 30,⁵ distinguindo competências administrativas (ou materiais) e competências legislativas, estas compreendendo as modalidades exclusivas, privativas, comuns, concorrentes, suplementares e residuais (ou remanescentes), cada qual submetida a regimes jurídicos próprios (Bulos, 2014, pp. 978-979). As competências administrativas referem-se à atuação concreta dos entes federados, envolvendo a execução de políticas públicas, a prestação de serviços e a gestão da máquina administrativa. Já as competências legislativas dizem respeito à criação de normas gerais e abstratas voltadas à organização do Estado, à disciplina de direitos e deveres e à estruturação das políticas públicas (Bulos, 2014, pp. 978-979).

Esse arranjo de responsabilidades privativas e compartilhadas forma

um sistema complexo, orientado, de modo implícito, pelo critério da predominância (ou preponderância) do interesse, segundo o qual, matérias de dimensão nacional tendem a justificar atribuições da União, temas de relevância regional são cometidos aos Estados e assuntos de interesse local cabem aos Municípios, parâmetro que se revela mais orientador do que propriamente determinante. Isso porque o próprio desenvolvimento do Estado contemporâneo dificulta a identificação de *interesses puros* circunscritos a uma única escala territorial, sobretudo em políticas públicas de estrutura complexa e de efeitos interdependentes (Moraes, 2024, p. 358; Silva, 2016, p. 482).

Nessa perspectiva, o critério da preponderância do interesse opera como orientação geral de interpretação do sistema federativo, mas não se mostra suficiente, por si só, para solucionar as controvérsias concretas decorrentes da repartição de competências (Tavares, 2020, pp. 912–913), uma vez que a noção de *predominância* admite compreensões distintas: ora vinculada à extensão territorial do impacto da norma, ora relacionada à capacidade institucional do ente federado de implementar o comando constitucional com maior efetividade (Chueiri et al., 2025, p. 456).

Nesse cenário, cria-se a presunção de que toda matéria atribuída à União seria, automaticamente, de interesse nacional, como ocorre, por exemplo, com o serviço postal (art. 21, X), que foi confiado à União, desconsiderando as particularidades locais. Da mesma forma, aconteceu com o saneamento básico, que embora seja de alta complexidade e envolva custos expressivos, foi atribuído aos Municípios por construção jurisprudencial⁶ ainda em vigor, que exigiu a criação de regiões metropolitanas para viabilizar essa execução (Baptista, 2023, pp. 50-51). Por fim, a limitação mais acentuada é a inexistência de um parâmetro objetivo para definir o que seja interesse geral, regional ou local, pois, para alguns, esses interesses estariam vinculados à sua extensão geográfica, enquanto para outros considerariam suas repercussões práticas, além da influência de fatores orçamentários e estruturais (Baptista, 2023, p. 51).

Diante disso, tais ambiguidades explicam por que o critério, embora útil como ponto de partida, não é suficiente para estabilizar a solução dos conflitos federativos, pois abre espaço para leituras expansivas em favor do ente central, reforçando a assimetria decisória e, por consequência, estimulando a judicialização das disputas de competência. Por esse

motivo, surgem outras técnicas de repartição de competências, como a enumeração de poderes de forma expressa, a delegação legislativa, a atuação legislativa concorrente e a definição de competências exclusivas, suplementares e residuais, que podem diminuir a incidência de conflitos (Bulos, 2014, pp. 976-977). Tais técnicas buscam oferecer um regime mais preciso de coordenação normativa do que aquele proporcionado por um critério amplo e indeterminado como o da *predominância do interesse* (Bulos, 2014, pp. 976-979).

3.3 A competência legislativa concorrente e a distinção entre normas gerais e normas federais em sentido estrito

Além da insuficiência do critério da preponderância do interesse para a resolução de conflitos de competência, sobretudo em razão da dificuldade de identificar, de forma objetiva, qual ente federado seria o *mais interessado* na matéria, emerge um problema adicional decorrente da técnica de repartição de competências utilizada pelo constituinte de 1988: a indefinição do conteúdo e do alcance da expressão *normas gerais*, prevista no art. 24 da Constituição, que institui o regime das competências legislativas concorrentes. Nesse arranjo, compete à União a edição de normas gerais (§1º), cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a sua suplementação, de modo a atender às peculiaridades regionais (§ 2º). Entretanto, o constituinte se absteve de conceituar de forma precisa o que deve ser compreendido como *normas gerais*.

Essa opção deliberada pela abertura semântica⁷ transferiu à doutrina e, sobretudo, à jurisprudência, a tarefa de preencher o conteúdo da expressão, o que explica a persistência de controvérsias interpretativas desde as primeiras experiências de legislação concorrente no constitucionalismo brasileiro. Como adiantado na introdução, essa indeterminação compromete a delimitação das esferas normativas de todas as instâncias de governo, potencializando sobreposições legislativas, conflitos federativos e a intensificação da judicialização das controvérsias perante o STF.

Com isso, o que deveria funcionar como instrumento de equilíbrio entre a unidade normativa e a diversidade regional passa a operar a partir de uma categoria aberta e genérica, suscetível a expansões ou restrições conforme o contexto interpretativo adotado. Essa abertura, longe de possuir apenas relevância teórica, produz efeitos concretos sobre a dis-

tribuição do poder normativo, pois, em não raras ocasiões, a legislação federal, sob o argumento de veicular normas gerais, acaba por disciplinar exaustivamente a matéria, reduzindo de forma significativa o espaço de conformação normativa reservado aos entes subnacionais e reforçando dinâmicas de centralização legislativa na União.

De forma análoga ao critério da preponderância do interesse, o termo *normas gerais* mantém o problema: o conflito não é só sobre *quem legisla*, mas também sobre *o que conta como geral* e até onde o *geral* pode ir sem se tornar *específico*. Assim, torna-se necessário distinguir as chamadas *normas gerais* das *normas federais em sentido estrito*, também denominadas normas especiais ou específicas, pois, embora ambas sejam editadas pela União, não se confundem quanto à finalidade, à natureza jurídica e aos efeitos que produzem no sistema federativo (Alves, 2025, p. 62).

Essa diferenciação é importante, pois o problema se intensifica diante da atuação legislativa federal orientada pelo interesse nacional, a qual tende a alimentar a percepção de que toda norma federal possuiria caráter geral. Tal presunção, contudo, não se sustenta à luz da estrutura constitucional, uma vez que as normas gerais se vinculam à lógica da competência concorrente, admitindo a suplementação normativa pelos entes subnacionais, enquanto as normas federais em sentido estrito decorrem da competência legislativa privativa da União e possuem aplicação direta e exclusiva, sem espaço para complementação normativa por Estados, Distrito Federal ou Municípios (Alves, 2025, p. 62).

A doutrina majoritária reconhece que as normas gerais não se confundem com princípios constitucionais em sentido amplo, tampouco com normas federais de aplicação interna, por se tratar de um tipo normativo intermediário, cuja função é estruturar determinado campo regulatório por meio da fixação de diretrizes, conceitos fundamentais e parâmetros nacionais, preservando espaço para a adaptação legislativa regional (Moreira Neto, 1988, pp. 159-161; Lopes Filho, 2012, p. 235). No entanto, essa caracterização não tem sido suficiente para impedir que leis federais avancem sobre aspectos minuciosos das matérias concorrentes, esvaziando o espaço normativo dos entes subnacionais.

Assim, a experiência brasileira demonstra que, em áreas complexas como meio ambiente, educação, saúde, direito financeiro e licitações, a

União frequentemente edita normas com elevado grau de detalhamento, justificando essa opção pela necessidade de uniformidade nacional e de segurança jurídica. Todavia, como adverte Alves (2025, p. 57), o excesso de densidade normativa não é, por si só, compatível com o conceito constitucional de norma geral, pois pode converter a competência concorrente em um mecanismo de centralização disfarçada, em afronta à lógica cooperativa do federalismo.

Dessa forma, a dificuldade de delimitação do conceito é agravada pela inexistência de critérios objetivos para aferir quando uma norma federal ultrapassa o núcleo essencial da generalidade e passa a disciplinar exaustivamente a matéria. Embora parte da doutrina tenha proposto critérios negativos, como a vedação ao tratamento de situações pontuais, ao direcionamento a um único ente ou ao excesso de pormenores (Carvalho Pinto, 1949, p. 24), tais parâmetros revelam-se insuficientes quando confrontados com a complexidade das políticas públicas contemporâneas, que frequentemente exigem regulação técnica e detalhada.

Nesse contexto, o debate em torno do art. 24 da Constituição se revela central: quando a categoria *normas gerais* é mobilizada de forma elástica, converte-se em instrumento de uniformização central, apto a fragilizar o compromisso cooperativo do modelo federativo e a intensificar a judicialização dos conflitos de competência. É também por essa razão que o STF, ao solucionar controvérsias federativas, frequentemente recorre a outros critérios hermenêuticos para preencher essa lacuna normativa, fazendo com que o sentido de *geral* seja progressivamente estabilizado pela jurisprudência (Branco; Mendes, 2024, p. 972).

Nesse movimento, surge a *Presumption Against Preemption* (*presunção contra a preempção ou presunção de não prevalência*) como critério hermenêutico alternativo, voltado à organização do federalismo e a preservar o espaço de conformação legislativa dos entes subnacionais, operando a partir da premissa de que a competência do ente menor somente pode ser afastada mediante manifestação federal clara, inequívoca e expressa no sentido da preempção (Alves, 2025, p. 63; Chueiri et al., 2025, p. 460). Ou seja, não se presume automaticamente que a lei federal tenha excluído a atuação normativa local, ao contrário, preserva-se a competência subnacional, salvo quando houver manifestação federal clara, inequívoca e expressa no sentido do deslocamento normativo (*preemption*) (Nelson,

2000, p. 245). A doutrina merece detalhamento na seção a seguir.

4. A PRESUMPTION AGAINST PREEMPTION COMO DIRETRIZ INTERPRETATIVA NO FEDERALISMO NORTE-AMERICANO

4.1 Conceito e características

Oriunda do constitucionalismo norte-americano, a *Presumption Against Preemption* é resultado da evolução da jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos (SCOTUS) diante das dificuldades práticas de aplicação da *supremacy clause*.⁸ Embora a Constituição norte-americana tenha afirmado, desde 1787, a primazia da legislação federal em caso de conflito, a experiência revelou que tal cláusula, por si só, não era suficiente para resolver situações de sobreposição normativa, especialmente quando o Congresso legislava de forma ambígua ou silenciosa quanto ao afastamento das competências estaduais (Verchick; Mendelson, 2009, p. 14).

Isso porque há circunstâncias em que o Congresso se omite deliberadamente quanto à preempção, especialmente diante da ausência de consenso entre seus membros. Um exemplo ocorreu em 2006, quando foi discutida a possibilidade de os Estados estabelecerem medidas adicionais de segurança para plantas químicas, além daquelas previstas pela legislação federal, que embora tenha instituído requisitos obrigatórios em nível federal, não incluiu qualquer cláusula que afastasse a aplicação das normas estaduais sobre o mesmo tema. Ademais, há hipóteses em que o próprio texto legal se apresenta de maneira vaga ou com lacunas acentuadas, o que dificulta a identificação precisa da intenção do legislador no que se refere à preempção (Verchick; Mendelson, 2009, p. 21).

Portanto, embora o Congresso detenha o poder de estabelecer normas com efeito preemptivo, diversos campos jurídicos continuaram sendo regulados em paralelo pelo governo federal e pelos Estados sem que a intenção legislativa fosse claramente identificável. Essa ambiguidade impulsionou o desenvolvimento da *Presumption Against Preemption* como resposta da SCOTUS, especialmente no contexto da transição do federalismo dual para uma configuração de jurisdição simultânea entre os níveis estadual e federal. Tal presunção passou a ser aplicada pelos tribunais como um mecanismo de contenção, destinado a restringir o alcance

com que normas federais afastam a competência normativa dos Estados em matérias tradicionalmente sob sua regulação (Verchick; Mendelson, 2009, p. 15).

Nesse contexto, a doutrina da preempção⁹ desenvolveu-se progressivamente como técnica decisória, abrangendo modalidades expressas¹⁰ e implícitas,^{11, 12} até que a *Presumption Against Preemption* passou a ser afirmada como mecanismo de contenção, destinado a evitar que a supremacia federal fosse interpretada como autorização para a supressão automática da autonomia regulatória dos Estados (Nelson, 2000, p. 234–245; Verchick; Mendelson, 2009, p. 15). Dessa forma, a *Presumption Against Preemption* traz dois elementos: (i) a presunção contrária à supremacia automática da lei federal (*Presumption Against Preemption*) e (ii) a exigência de uma declaração legislativa explícita que retire a competência do ente federativo de menor nível hierárquico (*Clear Statement Rule*, ou regra de declaração clara), partindo do entendimento de que, como regra, deve prevalecer o interesse local.

4.2 Casos concretos e percepções teóricas

Mesmo antes do século XX, decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos já esboçavam os contornos da doutrina moderna da *Presumption Against Preemption*. Precedentes como *Sinnot v. Davenport*, 63 U.S. (22 How.) 227 (1859) e, de modo mais expressivo, *Reid v. Colorado*, 187 U.S. 137 (1902), refletem isso por afirmarem que o exercício do poder de polícia pelos Estados não poderia ser afastado na ausência de uma manifestação expressa do Congresso. Esses julgados, embora anteriores à formulação teórica da presunção, já delineavam de forma embrionária a exigência de um propósito legislativo claramente declarado como condição para a supressão da legislação estadual.

No caso *Sinnott v. Davenport*, a SCOTUS examinou a validade constitucional de uma lei estadual do Alabama, promulgada em 1854, que exigia o registro de embarcações a vapor junto ao juiz do condado de Mobile, como condição para navegação regular em águas estaduais. A norma impunha aos proprietários a obrigação de apresentar informações como o nome da embarcação, a identidade dos proprietários e seus domicílios, sob pena de multa de quinhentos dólares (Nelson, 1859, p. 227).

O caso foi inaugurado pela apreensão do barco a vapor *Bagaby*, cujo

capitão era John C. Sinnott, acusado de violar a legislação estadual ao não realizar o registro exigido. Nesse cenário, Sinnott argumentou que a lei estadual colidia com o Ato do Congresso de 1793, que já disciplinava, de forma abrangente, o regime de inscrição e licenciamento de embarcações destinadas ao comércio costeiro interestadual. A SCOTUS acolheu o argumento da parte recorrente, declarando a norma estadual inconstitucional na parte que contrariava a legislação federal e fundamentou sua decisão na violação da cláusula de supremacia, reconhecendo que, tendo o Congresso legislado validamente sobre comércio costeiro com base na Cláusula de Comércio, a legislação federal deveria prevalecer sobre qualquer norma estadual (Nelson, 1859, pp. 288-294).

Já o caso *Reid v. Colorado* envolveu a constitucionalidade de uma lei estadual do Colorado que proibia a introdução de gado de outros estados sem inspeção sanitária, caso houvesse risco de disseminação de doenças contagiosas. O demandado, William Reid, pecuarista do Texas, foi processado criminalmente por violar essa norma ao transportar animais sem cumprir as exigências sanitárias estaduais e em sua defesa, alegou que a lei violava a Cláusula de Comércio da Constituição dos EUA, ao impor barreiras ao comércio interestadual, além de contrariar a supremacia de eventuais normas federais sobre o tema (Harlan, 1902, p. 137).

A SCOTUS, contudo, entendeu que a lei federal de 29 de maio de 1884 (*Animal Industry Act*, 23 Stat. 31, cap. 60) não disciplinava de forma exaustiva o transporte interestadual de gado, de modo que persistia espaço legítimo para a atuação normativa dos estados. Por essa razão, reconheceu a validade do estatuto do Colorado, reafirmando que os estados conservam o poder de polícia para proteger a saúde pública, especialmente na ausência de legislação federal que ocupe integralmente o campo regulatório. No julgamento, a Corte enfatizou que não se deve presumir que o Congresso pretendeu afastar a legislação estadual em matéria sanitária, salvo quando haja manifestação *clara* nesse sentido (Harlan, 1902, pp. 148-149).

Assim, ambos os precedentes, embora distintos quanto aos seus desfechos, convergem para a formulação inicial da doutrina da *Presumption Against Preemption*, especialmente por sustentarem que o afastamento da competência normativa estadual exige uma manifestação legislativa federal direta. Tal diretriz, que mais tarde se consolidaria como um cânone

interpretativo para delimitar a atuação normativa das esferas federal e estadual no federalismo norte-americano, teve sua consagração definitiva no caso *Rice v. Santa Fe Elevator Corp.*, 331 U.S. 218 (1947), decidido em 5 de maio de 1947 e reconhecido como o marco inaugural da doutrina.

Na ocasião, a SCOTUS foi chamada a se manifestar sobre o alcance da preempção federal em face de regulamentações estaduais sobre a dinâmica de armazéns de grãos. Eis o caso: em 1944, o comerciante de grãos James E. Rice apresentou reclamação junto à *Illinois Commerce Commission* (ICC) contra as empresas *Santa Fe Elevator Corp.* e *Great Lakes Elevator Corp.* A petição imputava às empresas (ambas licenciadas pelo governo federal) a cobrança de tarifas injustas, irrazoáveis e excessivas, práticas discriminatórias em favor de agências federais e do governo, manutenção de elevadores inseguros e inadequados, serviço de depósito inadequado e operação sem licença estadual, abandono do serviço de armazenagem, falha em arquivar e publicar tabelas de preços e principalmente, a violação a leis estaduais: Lei de Serviços Públicos de Illinois (*Illinois Public Utilities Act*) e Lei de Armazéns de Grãos de Illinois (*Illinois Grain Warehouse Act*) (Douglas, 1947, pp. 218-219).

Além das normas estaduais invocadas, que disciplinavam o controle tarifário, a vedação à discriminação, a exigência de licenciamento e os padrões mínimos de segurança, também foi apontada violação ao art. XIII da Constituição de Illinois de 1870, o qual consagrava expressamente o dever público dos armazéns de grãos, impondo-lhes obrigações de interesse coletivo no exercício de suas atividades. À luz dessas circunstâncias, a controvérsia central se pautava no alcance da preempção federal, especialmente após o Congresso, que havia instituído em 1916 um regime federal de licenciamento voluntário para armazéns, subordinando o setor à legislação estadual, promover, por meio das emendas de 1931, alterações substanciais, passando a: (i) declarar a exclusividade da autoridade federal sobre os armazéns licenciados; (ii) suprimir a exigência de conformidade expressa às leis estaduais; e (iii) fortalecer a confiança nos recibos federais de armazém, com o objetivo de incentivar o financiamento agrícola (Douglas, 1947, pp. 223-225).

Com a nova regulamentação, os armazéns recorreram à Justiça Federal com o objetivo de sustar o trâmite do processo administrativo estadual, argumentando que, após as emendas de 1931 à Lei de Armazéns, o

Congresso teria atribuído exclusividade regulatória ao Secretário da Agricultura (§ 29), além de suprimir a exigência de conformidade às normas estaduais (§ 6), o que implicaria a preempção da legislação de Illinois, nos termos da Cláusula de Supremacia da Constituição norte-americana (Douglas, 1947, p. 223).

Ao analisar o caso, a SCOTUS reconheceu que se tratava de um campo tradicionalmente regulado pelos Estados e aplicou a presunção de que os poderes estaduais não devem ser afastados, salvo manifestação expressa do Congresso, concluindo que, considerando a redação e os antecedentes legislativos da norma federal, apenas determinadas dimensões da regulação estadual haviam sido efetivamente suplantadas pelo ordenamento federal e essa intenção legislativa, reputada de forma clara pela SCOTUS, fundamentou o reconhecimento de uma preempção ampla, afastando a incidência das normas estaduais sobre as matérias já abrangidas pelo estatuto federal (Douglas, 1947, pp. 241-242).

Nesse sentido, a Corte entendeu que a Lei dos Armazéns, mesmo após a Emenda de 1931, não instituiu um regime regulatório federal obrigatório e uniforme, visto que o Congresso optou por um modelo facultativo, oferecendo a licença federal como um privilégio, sem impor sua adoção, ou seja, os armazéns poderiam continuar operando sob a égide de normas estaduais, caso não optassem pela regulamentação federal. E mesmo aqueles que se licenciavam junto ao governo federal não ficavam automaticamente isentos da legislação estadual, salvo quando houvesse conflito prático entre os regimes (Douglas, 1947, p. 243).

Com isso, a política legislativa adotada preservou espaço para a atuação normativa concorrente dos Estados e o precedente consolidou as dimensões da *Presumption Against Preemption*, pois, a partir desse caso, ficou estabelecido que leis estaduais só seriam de fato suplantadas quando houvesse manifestação expressa do Congresso, ainda que o regime federal fosse mais específico ou menos abrangente que o estadual (Douglas, 1947, p. 243).

A partir de então, a presunção passou a dialogar com as *clearstatement rules* (regras de declarações claras), como aconteceu no caso *Gregory v. Ashcroft* (1991), no qual a SCOTUS avaliou o conflito entre a Constituição do Estado de Missouri que exigia que os juízes estaduais se aposentassem aos 70 anos, com a Lei Federal de Discriminação por Idade

no Emprego (ADEA) de 1967 e a Cláusula de Proteção Igualitária da Décima Quarta Emenda à Constituição dos Estados Unidos. Nesse julgado, a SCOTUS exigiu uma linguagem inequivocamente clara para permitir que o Governo Federal interferisse na organização do funcionalismo estadual, reforçando a ideia de que a preempção não se presume em áreas sensíveis ao federalismo.

Observa-se, portanto, que a década de 1990 e o início dos anos 2000 representam o período de consolidação da *Presumption Against Preemption*, especialmente em contextos complexos. Casos emblemáticos, como *Cipollone v. Liggett Group, Inc.* (1992), relativo à rotulagem de cigarros; *Bates v. Dow Agrosciences LLC* (2005), envolvendo pesticidas; e *Wyeth v. Levine* (2009), sobre advertências farmacêuticas, ilustram como a SCOTUS passou a calibrar cuidadosamente o alcance das cláusulas expressas e implícitas de preempção, à luz da doutrina (Nelson, 1859, p. 291; Young, 2012, p. 276).

Casos recentes de políticas de imigração também abordaram a *Presumption Against Preemption*, contribuindo para seu amadurecimento no direito norte-americano. O principal exemplo foi *Arizona v. United States*, 567 U.S. 387 (2012), em que a SCOTUS analisou a Lei SB nº 1070, criada para combater a imigração irregular, avaliando os limites entre o poder de polícia estadual e a supremacia federal (Hochul III, 2013, pp. 2225-2226). O contexto de insatisfação com a ineficácia do controle migratório federal, intensificado por episódios como os homicídios de Justin Younie (1995) e Robert Krentz (2010), motivou medidas estaduais mais rígidas e levou o governo federal a ajuizar ação sustentando invasão de competência exclusiva (Hochul III, 2013, pp. 2225-2226).

A SCOTUS declarou a lei perempta em face do *Immigration and Nationality Act (INA)*, principal legislação migratória dos EUA, que centraliza o controle federal sobre entrada, permanência e remoção de estrangeiros (Hochul III, 2013, pp. 2233-2235). Apesar disso, o Alabama aprovou norma idêntica (HB 56), posteriormente validada pelo Décimo Primeiro Circuito (Hochul III, 2013, p. 2240). O Nono Circuito (Arizona) interpretou que o Congresso instituiu uma relação hierárquica de subordinação estadual, preempção por obstáculo e por conflito, enquanto o Décimo Primeiro Circuito (Alabama) entendeu que a legislação federal permite certa autonomia dos estados, desde que mantida a cooperação

formal com o governo federal (Hochul III, 2013, pp. 2240-2244).

Segundo Hochul III (2013, pp. 2252-2254), o Congresso não pretendeu excluir completamente a participação estadual, pois o INA prevê acordos de cooperação, tornando tênue a separação entre seleção e regulação migratória. Assim, embora ambos os tribunais tenham rejeitado a aplicação da presunção contra a preempção, divergiram nos resultados: o Nono Circuito invalidou a lei do Arizona, enquanto o Décimo Primeiro manteve a do Alabama, evidenciando a ambiguidade da intenção legislativa e a tensão entre o poder estadual e a supremacia federal na política migratória.

No plano teórico, a aplicação da presunção contra a preempção foi endossada por interpretações doutrinárias de autores como Mark Tushnet, George Bermann, Robert Schütze e Stavros Tsakyrakis. Nesse grupo, Tushnet (2000) se destaca ao analisar a globalização e o *novo federalismo* no pós-*Printz v. United States*, 521 U.S. 898 (1997), caso em que a SCOTUS declarou inconstitucionais certas disposições da Federal Lei Brady de Prevenção à Violência com Armas, que determinava que agentes estaduais e locais de aplicação da lei realizassem verificações de antecedentes em compradores de armas de fogo, impedindo a transferência do armamento até a conclusão da checagem.

Nesse caso, a SCOTUS entendeu que o Congresso não poderia obrigar autoridades locais a executar tarefas administrativas federais, reforçando o princípio de que os estados não podem ser *comandados* (ordenados) a cumprir funções que competem ao governo central. Levando isso em consideração, o Tushnet (2000) sustenta que a presunção atua como uma forma de *negative commandeering* (em português: requisição negativa), impedindo que o Congresso, sem uma manifestação clara, inviabilize políticas locais em um contexto de crescente globalização normativa. Assim, o autor defende que essa máxima funciona como um antídoto contra a expansão indireta do poder federal que, de forma implícita, conduz os Estados a renunciarem a competências historicamente asseguradas (Tushnet, 2000, p. 28-31).

Já Bermann (1994) leva o debate ao plano da subsidiariedade, especialmente ao comparar EUA e União Europeia, sustentando que a presunção constitui uma lógica subsidiária: enquanto a cláusula de supremacia assegura uniformidade mínima, o ônus de uma declaração clara mantém

o nível decisório mais próximo do cidadão sempre que possível. Em suas palavras: “uma vez que uma presunção contra a preempção preserva os direitos dos Estados de regulamentar uma matéria dentro de sua esfera legislativa, ela aponta na mesma direção geral da subsidiariedade” (Bermann, 1994, p. 42).¹³

Schütze (2006), por sua vez, sustenta que a supremacia e a preempção são doutrinas correlatas, sendo a primeira voltada à solução de conflitos, enquanto a segunda trata do choque legislativo propriamente dito. Para o autor, no contexto da União Europeia, a supremacia do direito comunitário não implica uma preempção automática, mas exige uma análise do grau de incompatibilidade com a legislação nacional, ou seja, vários tipos de preempção podem ser reconhecidos conforme a natureza da relação entre os agentes envolvido no conflito. Assim, o autor enfatiza que a interpretação da preempção deve considerar a dimensão federativa, impactando tanto a separação horizontal quanto a vertical de competências (Schütze, 2006, pp. 1046-1048).

De forma semelhante, Peck (2010), no contexto dos Estados Unidos, considera que o uso da presunção contra a preempção contribui para uma distribuição equilibrada do poder, tanto na dimensão vertical (entre o governo federal e os estados) quanto na horizontal (entre os diferentes poderes). Essa diretriz assegura que os estados sejam respeitados como entes soberanos e independentes, exige que o Congresso atue com cautela ao intervir em matérias de competência estadual e impede que o Poder Judiciário construa intenções preemptivas não manifestadas pelo legislador, evitando, assim, interpretações que ampliem indevidamente o alcance das normas federais (Peck, 2010, p. 1201).

Por outro lado, Tsakyrakis (2009), embora não trate expressamente da *Presumption Against Preemption*, faz uma crítica aos limites da ponderação, técnica amplamente utilizada para resolver casos de direitos fundamentais, que ilumina o debate. Segundo o autor, “o problema com a retórica do equilíbrio no contexto da proporcionalidade é que ela obscurece as considerações morais que estão no cerne das questões de direitos humanos e, assim, priva a sociedade de um discurso moral indispensável”¹⁴. Nesse cenário, mecanismos como a *Presumption Against Preemption* funcionam como contrapesos institucionais por impor um ônus argumentativo claro a quem pretenda afastar direitos ou competências locais por

meio de uma ponderação aberta, reduzindo a discricionariedade judicial e preservando o espaço decisório do legislador (Tsakyrakis, 2009, p. 493).

Sob essa ótica, o estudo *New Evidence on the Presumption Against Preemption: An Empirical Study of Congressional Responses to Supreme Court Preemption Decisions, 1983 –2003* (2007) (em português: Novas evidências sobre a presunção contra a preempção: um estudo empírico das respostas do Congresso às decisões de preempção da Suprema Corte, 1983-2003), publicado pela Harvard Law Review, em abril de 2007, analisou, de forma empírica, as reações do Congresso às decisões de preempção proferidas pela Suprema Corte dos EUA entre 1983 e 2003. O objetivo foi avaliar se as interpretações da SCOTUS, favoráveis ou contrárias à preempção, foram corrigidas pela via legislativa. O estudo concluiu que o Congresso raramente reage a essas decisões, o que enfraquece os argumentos que pressupõem uma correção legislativa, razão pela qual se propõe no estudo que a SCOTUS adote uma postura mais pragmática em casos de preempção, especialmente quando as fontes tradicionais de interpretação normativa se mostram ambíguas. Isto é, uma postura orientada a resultados concretos e à efetividade das decisões, que privilegie a coerência prática do sistema federativo em vez de um apego estrito a construções formais ou dogmáticas.

Portanto, observa-se que grande parte das referências da literatura, ainda que com enfoques distintos, converge para a compreensão de que a *Presumption Against Preemption* é um instrumento teórico-prático que impõe ao legislador federal o dever de explicitar sua vontade, reforça a legitimidade democrática e limita interpretações judiciais expansivas. Visto isso, é o caso de analisar sua recepção no Brasil.

5. A APLICAÇÃO DA PRESUMPTION AGAINST PREEMPTION NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

5.1 Evolução jurisprudencial (2016–2025)

A incorporação expressa da *Presumption Against Preemption* na jurisprudência do STF teve início em 2016, especialmente nos votos do Ministro Edson Fachin proferidos nos julgamentos das ADIs nº 5.356/MS, 5.253/BA, 4.861/SC e 3.835/MS, que discutiam a constitucionalidade de leis estaduais que impunham às operadoras de telefonia móvel

a instalação de bloqueadores de sinal em estabelecimentos prisionais e unidades socioeducativas, controvérsia que evidenciava a tensão entre a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e a competência dos Estados para dispor sobre direito penitenciário.

Nesses julgados, o Ministro Edson Fachin propôs uma releitura do federalismo brasileiro orientada pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, sustentando que, diante da ausência de norma federal clara quanto à responsabilidade pela instalação dos equipamentos, seria legítima a atuação legislativa estadual, na inexistência de manifestação federal inequívoca em sentido contrário (Brasil, 2016). Todavia, apesar da fundamentação apresentada, o Plenário do STF, por maioria, julgou procedentes as ações, declarando a inconstitucionalidade das leis estaduais, sob o argumento de invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, o que evidenciava o caráter ainda incipiente da diretriz naquele momento (Brasil, 2016).

Outro caso relevante para esse período foi a ADI 3.735/MS, que tratava da exigência de Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor como requisito para participação em licitações públicas, a qual também foi julgada procedente, com a declaração de inconstitucionalidade da norma estadual. Nessa ação, o STF entendeu que a Lei nº 8.666/1993, diploma federal que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, configura regulação federal exaustiva quanto aos requisitos de habilitação e às condições de participação em certames licitatórios, afastando, assim, a aplicação da presunção contra a preempção e declarando a inconstitucionalidade do dispositivo estadual, por inexistir espaço normativo para a atuação legislativa local.

Já em 2017, o STF revisitou a controvérsia relativa ao uso do amianto¹⁵ nos julgamentos das ADIs 3.937, 3.357 e 3.356, bem como da ADPF 109, todas voltadas à impugnação de leis editadas por entes subnacionais que vedavam a utilização da substância em seus respectivos territórios. A matéria já havia sido apreciada em ações julgadas em 2003 (ADI 2.656/SP e ADI 2.396/MS), ocasião em que se reconheceu que iniciativas legislativas estaduais que proibiam a importação, extração, beneficiamento, comercialização, fabricação e instalação de produtos ou materiais contendo qualquer tipo de amianto violavam a norma geral editada pela União, consubstanciada na Lei nº 9.055/1995.

No entanto, à luz dos novos julgamentos, o STF, por maioria, decidiu de forma distinta, julgando improcedentes as ações e reconhecendo a constitucionalidade das leis estaduais que proibiam o uso do amianto, desfecho que se apoiou no reconhecimento da inconstitucionalidade superveniente do art. 2º da Lei nº 9.055/1995 (ADI 4.066), diante da evolução do conhecimento científico e da centralidade dos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente, consolidando o entendimento de que, na ausência de norma federal válida e atual, os Estados exercem competência legislativa plena (Brasil, 2017).

No mesmo ano, no julgamento do RE 194.704, o STF negou provimento ao recurso extraordinário e reconheceu a constitucionalidade de lei municipal que previa sanções pela emissão excessiva de fumaça veicular. O acórdão afirmou expressamente a *Presumption Against Preemption*, preservando a competência municipal diante da inexistência de vedação federal clara.

Em 2018, por sua vez, apenas dois julgados enfrentaram a presunção contra a preempção: a ADI 4.512, que foi julgada improcedente, na qual se validou a lei estadual que obrigava operadoras de planos de saúde a justificarem, por escrito, a negativa de cobertura de procedimentos, ao fundamento de que a norma se inseria na competência concorrente em matéria de consumo e saúde, inexistindo disciplina federal exaustiva. Em sentido oposto, a ADPF 514 foi julgada procedente, com a declaração de inconstitucionalidade de lei municipal que vedava o transporte de cargas vivas no Porto de Santos, em razão da ampla regulação federal sobre transporte, comércio exterior e regime portuário (Brasil, 2018).

Já em 2019, o número de precedentes que contemplaram a discussão aumentou, prevalecendo uma orientação mais restritiva à autonomia subnacional, especialmente em matérias relacionadas às telecomunicações. Ao todo, foram cinco ações, duas delas abordavam o setor de telecomunicações (ADIs 5.121 e 6.086) e foram julgadas procedentes, com a declaração de inconstitucionalidade das leis estaduais impugnadas, ao se reconhecer que a União exerce competência normativa ampla e detalhada sobre o setor, não subsistindo espaço para suplementação estadual.

No mesmo sentido, a ADI 5.173 declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 6.881/2014 do Estado do Rio de Janeiro, que impunha às operadoras de planos de saúde a obrigação de comunicar individualmente aos usuá-

rios, por carta registrada, o descredenciamento de hospitais e médicos, por entender que a matéria já se encontrava regulada de forma exaustiva pela legislação federal. Em contraste, a ADI 4.306, relativa à proibição do fumo em ambientes coletivos, foi julgada improcedente, validando-se a legislação estadual com base na competência concorrente em matéria de saúde. Nesse caso, a ausência de vedação federal expressa permitiu a incidência da lógica subjacente à *Presumption Against Preemption*.

Por fim, na ADI 2.752, discutiu-se a constitucionalidade da Lei Distrital nº 2.763/2001, que instituiu o Serviço Comunitário de Quadra, com atribuições de acompanhamento de moradores, verificação de imóveis e comunicação de atitudes suspeitas à polícia, além de estabelecer requisitos para o exercício da atividade, como a inexistência de antecedentes criminais e o cadastro junto à Secretaria de Segurança Pública. O requerente sustentou violação ao art. 22, XVI, da Constituição, que atribui à União competência privativa para legislar sobre condições para o exercício de profissões, bem como ao art. 144, § 5º, relativo à segurança pública. Ao julgar procedente a ação, o STF declarou a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 2.763/2001, confirmando a medida cautelar concedida em 2004.

Já o ano de 2020 foi marcado por acentuada intensificação dos conflitos federativos. Nesse período, o STF apreciou um conjunto expressivo de ações diretas de inconstitucionalidade e recursos extraordinários, nos quais a delimitação entre competências federais e subnacionais foi examinada, em maior ou menor medida, à luz da *Presumption Against Preemption*. O período revela um movimento oscilante do Tribunal, ora preservando o espaço normativo dos entes subnacionais, ora reafirmando a prevalência da regulação federal quando considerada exaustiva.

Nesse contexto, destacam-se a ADI 1.862 e a ADI 3.559, ambas relacionadas à proteção da saúde e da dignidade dos trabalhadores. Na primeira, relativa à lei fluminense sobre prevenção de LER, o STF declarou a inconstitucionalidade de dispositivos que invadiam a competência federal em matéria trabalhista, mas preservou normas de caráter preventivo vinculadas à competência concorrente em saúde. Na segunda, que impugnava lei gaúcha proibindo revista íntima de empregados, a Corte reconheceu a legitimidade da atuação estadual por envolver direitos fundamentais, como dignidade, intimidade e igualdade. Em ambos os casos,

o STF aplicou a *Presumption Against Preemption* como diretriz favorável à autonomia estadual, ainda que o resultado final tenha sido parcialmente restritivo.

Em sentido mais centralizador, o STF reafirmou a prevalência da competência da União em matérias reguladas de forma ampla e detalhada, esse entendimento foi adotado na ADI 5.868, que declarou inconstitucional lei estadual que impunha obrigações informacionais a concessionárias de energia, bem como nas ADIs 3.110 e 2.902, relativas à instalação de antenas de telefonia celular, reconhecendo-se a existência de regulação federal exaustiva e manifestação clara de preempção.

O mesmo raciocínio prevaleceu nas ADIs 6.423 e 6.575, que impugnaram leis estaduais editadas durante a pandemia da Covid-19 e que determinavam a redução de mensalidades escolares. Embora envolvessem temas de educação e defesa do consumidor, o Tribunal entendeu que as normas incidiam predominantemente sobre o Direito Civil, afastando a competência estadual. Nesses casos, a *Presumption Against Preemption* foi mencionada apenas de forma residual, diante da clara competência da União.

Por outro lado, algumas leis subnacionais tiveram sua constitucionalidade preservada. Foi o caso das ADIs 5.250, 6.066 e 6.097, que trataram, respectivamente, da venda de bebidas alcoólicas em estádios, do tempo máximo de espera em lojas de telefonia e do dever de informação por operadoras de planos de saúde. Em tais precedentes, o STF reconheceu a inexistência de norma federal exaustiva, permitindo a incidência da *Presumption Against Preemption* em favor da competência estadual.

Ainda, destaca-se a ADI 4.619, relativa à rotulagem de produtos transgênicos, na qual a Ministra Rosa Weber destacou a dificuldade de definição do conceito de *normas gerais*. Além dessa constatação, a ação foi julgada improcedente, reconhecendo-se a legitimidade da legislação estadual por seu caráter mais protetivo à saúde e ao consumidor, sem afronta às diretrizes federais. De forma semelhante, na ADI 4.981, o STF julgou parcialmente procedente a ação que questionava normas relativas às receitas do Fundo Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, afastando os dispositivos que invadiam competências privativas da União, mas reafirmando a *Presumption Against Preemption* como premissa interpretativa, ainda que limitada pela existência de regulação

federal exaustiva.

Por fim, no julgamento do ARE 649.379, o Tribunal reconheceu a constitucionalidade de lei estadual que disciplinava a postagem de boletos e contas de consumo, afastando a alegação de violação à competência federal sobre serviços postais. O voto vencedor aplicou expressamente a *Presumption Against Preemption*, preservando a competência estadual em matéria de defesa do consumidor, diante da inexistência de incompatibilidade clara com a legislação federal.

Já em 2021, cinco ações foram apreciadas pelo STF à luz da *Presumption Against Preemption*, evidenciando uma aplicação ainda seletiva da diretriz. A primeira foi a ADI 5.359, relativa ao porte de armas por agentes socioeducativos, que foi julgada procedente, com a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo estadual, em razão da regulamentação federal abrangente promovida pelo Estatuto do Desarmamento. De modo semelhante, na ADI 6.580, o STF declarou inconstitucional a Lei nº 9.023/2020 do Estado do Rio de Janeiro, que vedava o abastecimento de combustíveis fora de estabelecimentos autorizados, por entender que a matéria já se encontrava exaustivamente regulada pela União, no âmbito da política energética.

Por outro lado, na ADI 6.214, que impugnava dispositivos do Código Estadual de Defesa do Consumidor de Pernambuco, o Tribunal adotou solução intermediária, declarando parcialmente a inconstitucionalidade da norma, ao reconhecer invasão de competências privativas da União em determinados pontos. Nessas duas últimas ações, a *Presumption Against Preemption* fundamentou o voto divergente do Ministro Edson Fachin, que defendeu a constitucionalidade das normas estaduais por não vislumbrar ocupação normativa integral pela legislação federal, embora tenha ficado vencido.

Em sentido diverso, as ADIs 5.112 e 5.460, relativas à venda de bebidas alcoólicas em estádios, foram julgadas improcedentes, reconhecendo-se a validade das leis estaduais diante da inexistência de vedação federal expressa, o que permitiu a preservação da competência subnacional.

Em 2022, o número de ações que abordaram a utilização da ferramenta hermenêutica reduziu-se drasticamente, havendo apenas o ARE 1.271.779. Nesse caso, o agravo foi desprovido, com o reconhecimento da inconstitucionalidade de lei municipal que disciplinava o licenciamento

de antenas. O STF entendeu que a legislação federal aplicável configurava verdadeiro *clear statement rule*, afastando, assim, a incidência da *Presumption Against Preemption* (Brasil, 2022).

O ano seguinte, 2023, não apresentou cenário distinto, uma vez que apenas a ADPF 512 trouxe a aplicação da *Presumption Against Preemption*. Na ocasião, o STF julgou procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da cobrança de taxa municipal incidente sobre postes de energia elétrica. Reconheceu-se que a Lei nº 9.427/1996 veda expressamente a imposição de encargos adicionais às concessionárias, eliminando, assim, qualquer espaço normativo para atuação local (Brasil, 2023).

Por outro lado, em 2024, apenas dois julgamentos abordaram a matéria. Na ADI 7.247, o STF julgou procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade de dispositivos de lei estadual que impunham exigências de licenciamento ambiental para a instalação de antenas, ao entender que a Lei nº 13.116/2015 constitui norma federal clara e suficiente para afastar a competência estadual. Já na ADI 7.386, a Corte declarou parcialmente inconstitucional a lei estadual do Amazonas, afastando sua aplicação ao setor elétrico, diante do reconhecimento de regulação federal exaustiva sobre a matéria.

Por fim, em 2025, o STF julgou conjuntamente o RE 1.417.155 e as ADPFs 1.028 e 1.029, de forma parcialmente procedente. Declarou-se a inconstitucionalidade da taxa estadual de vistoria em transporte (TVPH-CI), mas manteve-se a constitucionalidade da taxa de incêndio (TPEI), reconhecendo-se sua natureza específica e divisível. Na ADI 6.598, por sua vez, o STF julgou procedente o pedido, declarando integralmente inconstitucional a lei estadual que disciplinava a destinação de veículos apreendidos, ao entender que a matéria se encontrava exaustivamente regulada pela legislação federal de trânsito e processual.

5.2 Balanço geral dos julgados

Considerada a análise anterior, dos 39 julgados examinados, 12 resultaram na preservação da validade de normas estaduais ou municipais, o que corresponde a aproximadamente 30,7% do total. Nesses casos, a *Presumption Against Preemption* desempenhou papel relevante na fundamentação das decisões, sobretudo em matérias relacionadas à saúde, ao meio ambiente, à defesa do consumidor, à proteção social e ao desporto.

Nesses temas, a aplicação da presunção favoreceu a autonomia local.

Exemplo paradigmático é o julgamento conjunto das ADIs 3.937, 3.356 e 3.357, relativas à proibição do uso do amianto por legislações estaduais, no qual o STF reconheceu que, diante da inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995, os Estados passaram a exercer competência legislativa plena, nos termos do art. 24, § 3º, da Constituição, validando normas mais protetivas à saúde e ao meio ambiente (Brasil, 2017). Nesse contexto, a presunção contra a preempção operou como instrumento de legitimação da autonomia normativa local.

Raciocínio semelhante foi adotado no RE 194.704, em que o STF reconheceu a constitucionalidade de lei municipal que estabelecia sanções pela emissão excessiva de fumaça por veículos automotores. Nesse caso, a *Presumption Against Preemption* foi mencionada expressamente na ementa, consolidando-se como critério interpretativo voltado à preservação da competência municipal em matéria ambiental, diante da inexistência de norma federal excludente (Brasil, 2017).

Outros exemplos incluem a ADI 4.512/MS, que validou norma estadual sobre o dever de informação em planos de saúde; a ADI 4.306/RJ, que manteve a proibição do uso de produtos fumígenos em ambientes coletivos; as ADIs 5.112/BA e 5.460/MG, que reconheceram a constitucionalidade de leis estaduais autorizando a venda de bebidas alcoólicas em estádios; e o ARE 649.379/RJ, no qual se afirmou a competência estadual para legislar sobre proteção do consumidor no que se refere à postagem de boletos. Em todos esses casos, o STF adotou uma interpretação privilegiando a atuação normativa dos entes subnacionais diante da ausência de regulação federal exaustiva ou de vedação expressa.

Por outro lado, em 27 dos 39 julgados analisados (aproximadamente 69,23%), o STF afastou a aplicação da *Presumption Against Preemption* e declarou a inconstitucionalidade de normas estaduais ou municipais, reafirmando a prevalência da competência privativa da União. Essa tendência mostrou-se especialmente marcante em matérias como telecomunicações, energia elétrica, transporte, direito do trabalho e licitações públicas. Nesses temas, predominou a legislação centralizada da União.

Casos emblemáticos incluem as ADIs relativas aos bloqueadores de sinal de telefonia móvel em presídios, em que prevaleceu o entendimento de que a matéria se insere no núcleo das telecomunicações; as ADIs 5.121/

PB e 6.086/PE, que invalidaram legislações estaduais sobre TV por assinatura e serviços de telecomunicações; a ADI 7.247/SC, que afastou exigências estaduais de licenciamento ambiental para antenas de telecomunicações, em razão da existência de norma federal clara (Lei nº 13.116/2015); e o ARE 1.271.779/SP, que reafirmou a competência exclusiva da União para disciplinar a instalação de estações rádio base. Nesses casos, o STF identificou a presença de uma *clear statement rule*, expressa em lei federal e inferida da densidade e exaustividade. Assim, a presunção contra a preempção foi afastada sob o argumento de que a União ocupou integralmente o campo normativo, não restando espaço para suplementação estadual ou municipal.

As tabelas seguintes sistematizam os julgados mencionados:

Tabela 1 - Acórdãos que citam a expressão “*Presumption Against Preemption*”:

CLASSE	NÚMERO	CONEXA	RELATOR	JULGADA
ADI	3.110	ADI 2.902	Min. Edson Fachin	04.05.2020
ADI	4.512		Min. Cármen Lúcia	07.02.2018
ADI	7.247		Min. Dias Toffoli	30.09.2024
ADI	6.598		Min. André Mendonça	02.06.2025
ADPF	512		Min. Edson Fachin	22.05.2023
		ADPF	Min. Edson Fachin	26.03.2025
ADPF	1.028	1.029 RE		
		1.417.155		
RE	194.704		Min. Edson Fachin	29.06.2017
ARE	1.271.779		Min. Edson Fachin	27.04.2022

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2 - Acórdãos que citam a expressão “*Presumption Against Pre-Emption*”:

CLASSE	NÚMERO	CONEXAS	RELATOR	JULGADA
ADI	5.356		Min. Edson Fachin	03.08.2016
ADI	5.253		Min. Dias Toffoli	03.08.2016
ADI	4.861		Min. Gilmar Mendes	03.08.2016
ADI	3.835		Min. Marco Aurélio	03.08.2016
ADI	3.735	ADI 2.656	Min. Teori Zavascki	03.08.2016
		ADI 2.396		
ADI	3.937	ADI 4.066	Min. Marco Aurélio	24.08.2017
		ADI 3.406		
ADI	3.356	ADI 3.470	Min. Eros Grau	30.11.2017
ADI	3.357	ADI 6.200	Min. Ayres Britto	30.11.2017
		ADPF 109		

ADI	2.752	Min. Roberto Barroso	23.08.2019
ADI	5.121	Min. Gilmar Mendes	30.08.2019
ADI	5.173	Min. Gilmar Mendes	06.12.2019
ADI	4.306	Min. Edson Fachin	20.12.2019
ADI	6.086	Min. Gilmar Mendes	20.12.2019
ADI	1.862	Min. Rosa Weber	13.03.2020
ADI	5.250	Min. Cármen Lúcia	20.04.2020
ADI	6.066	Min. Edson Fachin	04.05.2020
ADI	6.097	Min. Gilmar Mendes	08.06.2020
ADI	3.559	Min. Edson Fachin	16.09.2020
ADI	4.981	Min. Edson Fachin	16.11.2020
ADI	6.575	Min. Edson Fachin	21.12.2020
ADI	6.423	Min. Edson Fachin	21.12.2020
ADI	5.868	Min. Cármen Lúcia	21.12.2020
ADI	5.359	Min. Edson Fachin	01.03.2021
ADI	6.214	Min. Gilmar Mendes	08.04.2021
ADI	6.580	Min. Cármen Lúcia	12.05.2021
ADI	5.112	Min. Edson Fachin	17.08.2021
ADI	5.460	Min. Edson Fachin	17.08.2021
ADI	7.386	Min. Luiz Fux	30.09.2024
ADPF	514	Min. Edson Fachin	11.10.2018
RE	1.054.110	Min. Roberto Barroso	09.05.2019
ARE	649.379	Min. Gilmar Mendes	16.11.2020

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3 - Conjunto final dos acórdãos selecionados:

CLASSE	NÚMERO	CONEXAS	RELATOR	JULGADA
ADI	5.356		Min. Edson Fachin	03.08.2016
ADI	5.253		Min. Dias Toffoli	03.08.2016
ADI	4.861		Min. Gilmar Mendes	03.08.2016
ADI	3.835	ADI 2.656 ADI 2.396	Min. Marco Aurélio	03.08.2016
ADI	3.735	ADI 4.066 ADI 3.406	Min. Teori Zavascki	03.08.2016
ADI	3.937	ADI 3.470 ADI 6.200	Min. Marco Aurélio	24.08.2017
ADI	3.356	ADPF 109	Min. Eros Grau	30.11.2017
ADI	3.357		Min. Ayres Britto	30.11.2017
ADI	4.512		Min. Cármen Lúcia	07.02.2018

ADI	2.752		Min. Roberto Barroso	23.08.2019
ADI	5.121		Min. Gilmar Mendes	30.08.2019
ADI	5.173		Min. Gilmar Mendes	06.12.2019
ADI	4.306		Min. Edson Fachin	20.12.2019
ADI	6.086		Min. Gilmar Mendes	20.12.2019
ADI	1.862		Min. Rosa Weber	13.03.2020
ADI	5.250		Min. Cármen Lúcia	20.04.2020
ADI	6.066		Min. Edson Fachin	04.05.2020
ADI	3.110	ADI 2.902	Min. Edson Fachin	04.05.2020
ADI	6.097		Min. Gilmar Mendes	08.06.2020
ADI	3.559		Min. Edson Fachin	16.09.2020
ADI	4.981		Min. Edson Fachin	16.11.2020
ADI	6.575		Min. Edson Fachin	21.12.2020
ADI	6.423		Min. Edson Fachin	21.12.2020
ADI	5.868		Min. Cármen Lúcia	21.12.2020
ADI	5.359		Min. Edson Fachin	01.03.2021
ADI	6.214		Min. Gilmar Mendes	08.04.2021
ADI	6.580		Min. Cármen Lúcia	12.05.2021
ADI	5.112		Min. Edson Fachin	17.08.2021
ADI	5.460		Min. Edson Fachin	17.08.2021
ADI	7.386		Min. Luiz Fux	30.09.2024
ADI	7.247		Min. Dias Toffoli	30.09.2024
ADI	6.598		Min. André Mendonça	02.06.2025
ADPF	514		Min. Edson Fachin	11.10.2018
ADPF	512		Min. Edson Fachin	22.05.2023
ADPF	1028	ADPF 1.029 RE 1.417.155	Min. Edson Fachin	26.03.2025
RE	194.704		Min. Edson Fachin	29.06.2017
RE	1.054.110		Min. Roberto Barroso	09.05.2019
ARE	649.379		Min. Gilmar Mendes	16.11.2020
ARE	1.271.779		Min. Edson Fachin	27.04.2022

Tabela 4 - Ações Julgadas Improcedentes (Negado Provimento):

CLASSE	NÚMERO	RELATOR	JULGADA	RESULTADO
ADI	3.937	Min. Marco Aurélio	24.08.2017	Improcedente
ADI	3.356	Min. Eros Grau	30.11.2017	Improcedente
ADI	3.357	Min. Ayres Britto	30.11.2017	Improcedente
ADI	4.512	Min. Cármen Lúcia	07.02.2018	Improcedente
ADI	4.306	Min. Edson Fachin	20.12.2019	Improcedente
ADI	5.250	Min. Cármen Lúcia	20.04.2020	Improcedente
ADI	6.066	Min. Edson Fachin	04.05.2020	Improcedente
ADI	6.097	Min. Gilmar Mendes	08.06.2020	Improcedente
ADI	5.112	Min. Edson Fachin	17.08.2021	Improcedente
ADI	5.460	Min. Edson Fachin	17.08.2021	Improcedente
RE	194.704	Min. Edson Fachin	29.06.2017	Negou provimento
ARE	649.379	Min. Gilmar Mendes	16.11.2020	Negou provimento

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 5 – Ações Julgadas Parcialmente Procedentes:

CLASS E	NÚMERO	RELATOR	JULGADA	RESULTADO
ADI	1.862	Min. Rosa Weber	13.03.2020	Parcial Procedência
ADI	4.981	Min. Edson Fachin	16.11.2020	Parcial Procedência
ADI	6.214	Min. Gilmar Mendes	08.04.2021	Parcial Procedência
ADI	7.386	Min. Luiz Fux	30.09.2024	Parcial Procedência
ADPF	1028	Min. Edson Fachin	26.03.2025	Parcial Procedência

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 6 - Ações Julgadas Procedentes:

CLASS E	NÚMERO	RELATOR	JULGADA	RESULTADO
ADI	5.356	Min. Edson Fachin	03.08.2016	Procedente
ADI	5.253	Min. Dias Toffoli	03.08.2016	Procedente
ADI	4.861	Min. Gilmar Mendes	03.08.2016	Procedente
ADI	3.835	Min. Marco Aurélio	03.08.2016	Procedente
ADI	3.735	Min. Teori Zavascki	03.08.2016	Procedente
ADI	2.752	Min. Roberto Barroso	23.08.2019	Procedente
ADI	5.121	Min. Gilmar Mendes	30.08.2019	Procedente
ADI	5.173	Min. Gilmar Mendes	06.12.2019	Procedente
ADI	6.086	Min. Gilmar Mendes	20.12.2019	Procedente
ADI	3.110	Min. Edson Fachin	04.05.2020	Procedente
ADI	3.559	Min. Edson Fachin	16.09.2020	Procedente
ADI	6.575	Min. Edson Fachin	21.12.2020	Procedente

ADI	6.423	Min. Edson Fachin	21.12.2020	Procedente
ADI	5.868	Min. Cármen Lúcia	21.12.2020	Procedente
ADI	5.359	Min. Edson Fachin	01.03.2021	Procedente
ADI	6.580	Min. Cármen Lúcia	12.05.2021	Procedente
ADI	7.247	Min. Dias Toffoli	30.09.2024	Procedente
ADI	6.598	Min. André Mendonça	02.06.2025	Procedente
ADPF	514	Min. Edson Fachin	11.10.2018	Procedente
ADPF	512	Min. Edson Fachin	22.05.2023	Procedente
RE	1.054.110	Min. Roberto Barroso	09.05.2019	Negou provimento
ARE	1.271.779	Min. Edson Fachin	27.04.2022	Negou provimento

Fonte: Elaboração própria.

A análise dos julgados acima revela que a aplicação da *Presumption Against Preemption* pelo STF carece de consistência, pois em diversos casos, a presunção é invocada de forma retórica ou incidental, sem que se estabeleçam parâmetros claros para identificar quando uma norma federal deve ser considerada *verdadeiramente exaustiva* ou quando subsiste espaço legítimo para atuação subnacional. Essa ambiguidade é perceptível, por exemplo, nos julgamentos envolvendo energia elétrica, planos de saúde e defesa do consumidor, nos quais o STF ora reconhece competência concorrente, ora afirma invasão da esfera federal, muitas vezes sem explicitar critérios materiais objetivos para essa distinção (Brasil, 2020; Brasil, 2024).

Assim, embora essa ferramenta interpretativa represente avanço relevante na tentativa de resolver os conflitos federativos e reequilibrar a repartição de competências, sua eficácia prática no âmbito da jurisprudência do STF depende da construção de critérios mais objetivos, capazes de distinguir, de forma transparente, as hipóteses de legítima suplementação normativa daquelas em que a União efetivamente ocupou todo o campo regulatório. Sem esse esforço de sistematização, a *Presumption Against Preemption* tende a permanecer como referência argumentativa periférica, incapaz de assegurar, de modo consistente, a estabilidade federativa prometida por sua formulação teórica.

6. CONCLUSÃO

Este artigo foi desenvolvido para responder a três questões centrais: (i) o que é a *Presumption Against Preemption*; (ii) como essa diretriz tem

sido recepcionada pelo STF e (iii) se essa construção teórica pode oferecer parâmetros interpretativos mais consistentes para dirimir os conflitos federativos no exercício da competência legislativa concorrente. Para tanto, a pesquisa partiu do desenho federativo brasileiro, evidenciando a complexidade da repartição de competências e o papel da competência concorrente como mecanismo de coordenação normativa e em seguida, examinou-se a dificuldade estrutural de delimitar o conteúdo de “normas gerais”, bem como a origem e a lógica da *Presumption Against Preemption* no constitucionalismo norte-americano, considerando sua possível adaptação ao contexto brasileiro. Por fim, analisou-se o conjunto de decisões selecionadas (2016–2025), identificando as hipóteses de aplicação e de afastamento da presunção e os efeitos práticos dessas escolhas sobre a autonomia normativa subnacional.

Os resultados confirmam que a indefinição conceitual de *normas gerais* permanece como ponto de fragilidade do federalismo cooperativo, na medida em que a ausência de critérios jurídicos mais densos para distinguir o que é *geral* do que é *exauriente* amplia o espaço para conflitos entre normas federais e subnacionais, estimula a judicialização recorrente e atribui ao STF um papel decisório que, não raro, assume contornos casuísticos e de baixa previsibilidade. Isso ocorre porque, em parcela significativa dos precedentes, a Corte deixa de enfrentar diretamente os limites materiais das normas gerais, resolvendo a controvérsia por meio de categorias amplas, como a oposição entre competência privativa e concorrente, o que tende a reproduzir a instabilidade interpretativa.

Nesse cenário, a *Presumption Against Preemption* apresenta-se como resposta metodológica relevante porque reorganiza o ônus argumentativo no exame da preempção: em vez de presumir que a norma federal, por si só, elimina o espaço local, a diretriz exige clareza, seja por declaração expressa, seja por regulação federal materialmente exaustiva, para afastar a competência subnacional. Dessa forma, quando aplicada com consistência, essa lógica desloca o debate de uma disputa abstrata sobre o *significado* de normas gerais para uma verificação mais concreta da vontade do legislador, da densidade regulatória federal, e de sua aptidão para ocupar integralmente o campo normativo.

Sendo assim, a jurisprudência analisada indica que a incorporação da presunção pelo STF ainda ocorre de modo pontual e pouco sistemati-

zado, pois, nos precedentes em que se preservaram normas estaduais ou municipais, especialmente em temas ligados à saúde, ao meio ambiente, à defesa do consumidor e à proteção social, a presunção operou como fundamento de deferência à autonomia local, em contextos nos quais não se identificou vedação federal inequívoca. Em sentido oposto, quando o Tribunal reconheceu a existência de regulação federal robusta, ou de uma *clear statement rule*, prevaleceu uma leitura centralizadora, com a invalidação de leis subnacionais em áreas como telecomunicações, energia, transporte, direito do trabalho e licitações, sob o argumento de inexistir espaço para suplementação normativa.

Dessa ambivalência decorre um ponto decisivo: a presunção ainda não se consolidou como padrão decisório estável, mas frequentemente aparece como argumento lateral, acionado com intensidade variável. O problema não reside na diretriz em si, mas na ausência de parâmetros compartilhados para definir quando a norma federal deve ser tratada como efetivamente *exauriente*, quais indícios são suficientes para inferir intenção preemptiva e como compatibilizar unidade normativa com pluralismo federativo sem esvaziar a competência concorrente. Sem essa estabilização, a presunção corre o risco de permanecer mais como linguagem justificadora do que como método interpretativo.

Mas apesar disso, a pesquisa demonstrou que a *Presumption Against Preemption* tem potencial para qualificar o debate constitucional brasileiro: pode operar como mecanismo de contenção hermenêutica contra leituras expansivas da competência federal, reforçando a lógica cooperativa do pacto federativo e incrementando a transparência do controle judicial. Do ponto de vista institucional, sua aplicação mais disciplinada pode vir a elevar coerência e previsibilidade nas decisões do STF em conflitos federativos, reduzindo percepções de arbitrariedade e fortalecendo a legitimidade do Tribunal.

Conclui-se, portanto, que o objetivo do trabalho foi atingido ao demonstrar que a indeterminação do conceito de *normas gerais* segue como fator de instabilidade federativa e que a *Presumption Against Preemption*, embora venha sendo aplicada de forma seletiva pelo STF, oferece caminho promissor para reequilibrar a repartição de competências, ao fixar uma espécie de *princípio in dubio pro autonomia federativa*. Para que esse potencial se converta em ganho efetivo, é indispensável um esforço de

sistematização: (i) maior precisão quanto aos limites materiais das normas gerais, (ii) critérios mais objetivos para aferir a densidade e o alcance preemptivo da legislação federal e (iii) consolidação de um padrão decisório capaz de conciliar unidade normativa nacional com a preservação real da autonomia subnacional, condição necessária ao fortalecimento de um federalismo cooperativo funcional no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ALVES, Gabriel Augusto Martins. **Competência legislativa concorrente: equacionamento dos conflitos de competência em termos de interesses**. Brasília, 2025. 151 p.

BABISH, Adam. The Supremacy Clause, Cooperative Federalism, and the Full Federal Regulatory Purpose. **Administrative Law Review**, v. 64, n. 1, p. 1-55, 2012.

BAPTISTA, Diogo dos Santos. **Os mitos da predominância do interesse e da subsidiariedade: a racionalidade das competências federativas na Constituição de 1988**. Revista Carioca de Direito, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 41-64, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://rcd.pgm.rio/index.php/rcd/article/view/79/131>. Acesso em: 01 jan. 2026.

BERMANN, George A. Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States. **Columbia Law School**, v. 94, n. 2, p. 331-456, 1994. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/6/. Acesso em: 01 jan. 2026.

BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional - Série IDP - 19ª Edição 2024**. 19. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. [recurso eletrônico]. ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553629417/>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 03 jan. 2026.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <https://www.>

planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.356**. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Marco Aurélio. Julgada em 03 ago. 2016. Acórdão publicado em 01 ago. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=13265475>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.253**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgada em 03 ago. 2016. Acórdão publicado em 01 ago. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13265386>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.861**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgada em 03 ago. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13265367>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.835**. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgada em 03 ago. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13269288>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.735**. Relator: Min. Teori Zavascki. Julgada em 03 ago. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13259250>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.937**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Dias Toffoli. Julgada em 24 ago. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749028439>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.356**. Relator: Min. Eros Grau. Redator do acórdão: Min. Dias Toffoli. Julgada em 29 nov. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749053935>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Incon-**

stitucionalidade 3.357. Relator: Min. Ayres Britto. Redator do acórdão: Min. Dias Toffoli. Julgada em 30 nov. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749040549>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 109.** Relator: Min. Edson Fachin. Julgada em 30 nov. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749050355>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.066.** Relatora: Min. Rosa Weber. Julgada em 24 ago. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14452232>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 194.704.** Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 29 nov. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14071244>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.512/MS.** Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgada em 07 fev. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750114863>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 514/SP.** Relator: Min. Edson Fachin. Julgada em 11 out. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749829264>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.121/PB.** Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgada em 30 ago. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750833028>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.086/PE.** Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgada em 20 dez. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752770597>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.173/RJ.** Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgada em 06

dez. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/pagador.jsp?docTP=TP&docID=751661303>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.306/RJ**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgada em 06 dez. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/pagador.jsp?docTP=TP&docID=752030324>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.752/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgada em 23 ago. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/pagador.jsp?docTP=TP&docID=750740730>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.619/RS**. Relatora: Min. Rosa Weber. Julgada em 13 out. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/pagador.jsp?docTP=TP&docID=754778298>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.981/RR**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgada em 16 nov. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/pagador.jsp?docTP=TP&docID=754512535>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário com Agravo 649.379/RJ**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 16 nov. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/pagador.jsp?docTP=TP&docID=754831281>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.359**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgada em 01 mar. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=755779766>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.112**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgada em 17 ago. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/pagador.jsp?docTP=TP&docID=757183865>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.460**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgada em 17 ago. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=757183866>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.214/PE**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Julgada em 08 abr. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755918123>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.580/RJ**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgada em 12 maio 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755942944>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no ARE 1.271.779/SP**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 27 abr. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760759721>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 512**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgada em 22 maio 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768949901>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.247**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgada em 30 set. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=781066176>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.386/AM**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgada em 30 set. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=782505630>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 1.417.155**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 26 mar. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=787434758>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.028**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgada em 26 mar. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=787447876>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descum-**

primeto de Preceito Fundamental 1.029. Relator: Min. Edson Fachin. Julgada em 26 mar. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/pagina-dorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=787447290>. Acesso em: 21 dez. 2025.

CARVALHO PINTO, Carlos Alberto de. **Normas gerais de direito financeiro.** São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1949.

CHUEIRI, Vera Karam de et al. **Fundamentos de Direito Constitucional:** novos horizontes brasileiros. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2025.

DOUGLAS, William Orville. Supreme Court Of The United States. **U.S. Reports: Rice v. Santa Fe Elevator Corp., 331 U.S. 218 (1947).** Library of Congress. Disponível em: <https://www.loc.gov/item/usrep331218/>. Acesso em: 23 dez. 2025.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Normas gerais e competência concorrente:** uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 90, pp. 245-251, 1995. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67388>. Acesso em: 29 dez. 2025.

HARLAN, John Marshall. Supreme Court Of The United States. **U.S. Reports: Reid v. Colorado, 187 U.S. 137 (1902).** Library of Congress. Disponível em: <https://www.loc.gov/item/usrep187137/>. Acesso em: 23 dez. 2025.

HOCHUL III, William. **Enforcement in kind:** reexamining the preemption doctrine in Arizona v. United States. Notre Dame Law Review, v. 87, n. 5, p. 2227, 2013. Disponível em: <https://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1051&context=ndlr>. Acesso em: 18 jan. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER José Alencar Gomes da Silva. **Amianto, câncer e outras doenças:** você conhece os riscos? / Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva. – Rio de Janeiro: INCA, 2020.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências federativas:** na Constituição e nos precedentes do STF. Salvador: JusPodivm, 2012.

MCCUSKEY, Elizabeth Y. Body of preemption: health law traditions and the Presumption Against Preemption. **Temple Law Review**, v. 89, n. 1, p. 95-153, 2016. Disponível em: <https://www.templelawreview.org/lawre->

view/assets/uploads/2017/01/McCuskey-89-Temp.-L.-Rev.-95.pdf. Acesso em: 20 jan. 2026.

MOHN, Paulo. **A repartição de competências na Constituição de 1988**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/47/187/ril_v47_n187_p215.pdf. Acesso em: 19 jan. 2026.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional - 40ª Edição 2024**. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p. 358. ISBN 9786559776375. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776375/>. Acesso em: 03 jan. 2026.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência Concorrente Limitada: O Problema da Conceituação das Normas Gerais**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, out./dez. 1988, ano 25, n. 100, p. 159-161.

NELSON, Calebe. Preemption. **Virginia Law Review**, v. 86, n. 2, 2000, pp. 225-305. DOI: <https://doi.org/10.2307/1073916>. Acesso em: 17 de jan. de 2026.

PECK, Robert S. A separation-of-powers defense of the “Presumption Against Preemption”. **Tulane Law Review**, v. 84, n. 5, p. 1185-1202, 2010. Disponível em: <https://www.tulanelawreview.org/pub/volume84/issue5/a-separation-of-powers-defense-of-the-presumption-against-pre-emption>. Acesso em: 26 dez. 2025.

SCHÜTZE, Robert. ‘Supremacy without Pre-emption? The very slowly emergent Doctrine of Community Pre-emption’. **Common Market Law Review**, v. 43, i. 4, p. 1023-1048, 2006. Disponível em: <https://durham-repository.worktribe.com/output/1554103/supremacy-without-pre-emption-the-very-slowly-emergent-doctrine-of-community-pre-emption>. Acesso em: 25 dez. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. 936 p.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

TSAKYRAKIS, Stavros. Proportionality: An assault on human rights? **International Journal of Constitutional Law**, v. 7, i. 3, p. 468-493, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/mop011>

TUSHNET, Mark. Globalization and Federalism in a Post-Printz World. **Tulsa Law Journal**, v. 36, n. 1, p. 1130, 2000. Disponível em: <https://digitalcommons.law.utulsa.edu/tlr/vol36/iss1/2>. Acesso em: 18 jan. 2026.

VERCHICK, Robert R. M.; MENDELSON, Nina A. **Preemption and the-ories of federalism**. In: BUZBEE, William W. (ed.). *Preemption choice: the theory, law, and reality of federalism's core question*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 13–32. Disponível em: https://repository.law.umich.edu/book_chapters/68. Acesso em: 18 jan. 2026.

NOTAS

1 Embora não componha a base de dados, foi incluída na análise a ADI nº 4.619, julgada em 13 de outubro de 2020, sob relatoria da Ministra Rosa Weber, por representar uma das poucas ocasiões em que o STF enfrentou de forma mais aprofundada a problemática conceitual das normas gerais, buscando explicitar seu conteúdo e alcance, em vez de apenas reconhecer sua indeterminação.

2 Não obstante, Sousa Filho e Alves (2024) consideram o RE nº 194.704, julgado em 2017, como o marco inaugural da recepção da *Presumption Against Preemption* na jurisprudência brasileira, por ter sido o primeiro precedente a elevá-la à condição de fundamento explícito em sua ementa.

3 A participação social no processo constituinte de 1987-1988 foi viabilizada, entre outros mecanismos, pelo envio de cartas e sugestões da população ao Senado Federal, tendo sido encaminhadas mais de 72 mil correspondências, posteriormente organizadas na Base SAIC (Sugestões da População para a Assembleia Nacional Constituinte). Com a digitalização desse acervo e a criação de ferramentas de busca por temas, tornou-se possível identificar, de forma sistematizada, as principais demandas sociais da época (Senado Federal, 1988).

4 Segundo Almeida (2013, pp. 49-50), a discussão sobre a repartição de competências na Assembleia Nacional Constituinte foi conduzida pela Comissão da Organização do Estado, estruturada em três (Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios; Subcomissão dos Estados; e Subcomissão dos Municípios e Regiões), as quais puderam se manifestar na defesa de seus respectivos interesses. A Subcomissão da União defendeu uma descentralização gradual, inspirada no anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, já a Subcomissão dos Estados reafirmou a competência residual estadual e a Subcomissão dos Municípios, com base em propostas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), sustentou a autonomia municipal plena. O material produzido foi posteriormente sistematizado, culminando na promulgação da Constituição Federal de 1988.

5 Cumpre destacar, contudo, que a repartição de competências não se restringe a esses dispositivos, projetando-se também sobre outros domínios constitucionais, como a repartição de receitas (arts. 147, 155, 157 e 159), bem como sobre matérias diversas previstas, entre outros, nos arts. 37, § 12; 39; 42; 125; 132; 153 a 156; 179; 180; 182; 211; e 219-B.

6 A questão foi levada ao STF por meio da ADI 1.842, que questionava a validade da Lei Complementar n. 87/1997, da Lei n. 2.869/1997 e do Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro. O ponto central era saber se o Estado poderia criar a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e, com isso, transferir para si a titularidade do serviço de saneamento básico, que é de interesse local, sem ferir a autonomia dos Municípios garantida pela Constituição Federal (arts. 1º e 18 da CF/1988). Na ocasião, o STF decidiu que o Estado pode criar regiões metropolitanas para gerir serviços de interesse comum, mas não pode retirar dos Municípios a titularidade desses

serviços. Esse entendimento vem sendo reafirmado em decisões mais recentes, como no RE 1.485.314 AgR/AL.

7 A indeterminação conceitual das normas gerais não constitui inovação da Constituição de 1988, pois, desde a Constituição de 1934, e de forma mais expressiva a partir da Constituição de 1946, a doutrina passou a registrar dificuldades na identificação do alcance dessas normas, especialmente no campo do direito financeiro e tributário (Ferraz Júnior, 1995, p. 245; Moreira Neto, 1988, p. 140). Ainda assim, o constituinte de 1988 optou por manter a expressão sem definição normativa, ampliando significativamente o rol de matérias submetidas à competência concorrente, o que intensificou os riscos de sobreposição legislativa.

8 A supremacy clause, prevista na segunda seção do art. VI da Constituição dos Estados Unidos de 1787, estabelece a primazia das normas federais sobre as legislações estaduais sempre que houver conflito com disposições estaduais submetidas ao controle judicial (Hochul III, 2013, p. 2227; Peixoto, 2012, p. 23), desde que editadas em conformidade com a própria Constituição. De acordo com o texto constitucional: “Esta Constituição e as leis dos Estados Unidos feitas em sua conformidade, bem como os tratados celebrados sob sua autoridade, constituem a lei suprema da nação, vinculando os juízes de todos os Estados, ainda que haja disposições em sentido contrário nas constituições ou leis estaduais” (tradução nossa) (Peixoto, 2012, p. 23). No original: “This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding” (Peixoto, 2012, p. 23).

9 No direito constitucional norte-americano, a doutrina da preempção abrange diferentes modalidades pelas quais a legislação federal pode afastar a atuação normativa dos Estados.

10 A preempção expressa é a mais fácil de ser identificada, pois o Congresso inclui na norma uma declaração expressa retirando poderes específicos dos estados ou expressa sua intenção de não preempção dos estados em determinada matéria, com a inclusão da chamada cláusula de salvaguarda (McCuskey, 2016, pp. 102-103). Essa cláusula trata-se de uma disposição inserida em um estatuto federal que tem por finalidade salvaguardar determinadas categorias de leis estaduais, impedindo que sejam automaticamente afastadas pela legislação federal, isto é, salva ou preserva, a lei estadual de ser ultrapassada pelo estatuto federal (Davis, 2010, p. 1234).

11 A preempção implícita, por sua vez, se manifesta quando, mesmo na ausência de disposição expressa, entende-se que a norma federal suprime a estadual em virtude de incompatibilidade material ou da constatação de que o Congresso legislou de maneira tão abrangente que não teria restado espaço regulatório para os Estados. Em outras palavras, trata-se da hipótese em que a legislação federal, embora não proíba explicitamente a atuação normativa estadual, revela, de forma implícita, a intenção de ocupar integralmente a matéria regulada.

12 Há ainda outras modalidades de preempção: por conflito, por obstáculos e de campo. A preempção implícita por conflito ocorre quando há incompatibilidade prática entre as normas federal e estadual, de modo que não é viável cumpri-las simultaneamente, ou ainda quando a legislação estadual interfere ou dificulta a concretização plena dos objetivos e finalidades estabelecidos pelo Congresso (Babich, 2012, pp. 6-8; Davis, 2010, p. 122; Hochul III, 2013, p. 2230; McCuskey, 2016, pp. 102-103; Velasco Caballero, 2011, p. 42). Já a preempção implícita por obstáculos, tida por autores como Hochul III (2013, pp. 2231-2232) e McCuskey (2016, p. 103) como uma modalidade da preempção por conflito, ocorre quando a norma estadual ou local configura um impedimento à concretização dos objetivos e finalidades estabelecidos pela legislação federal. Por fim, a preempção implícita de campo, mais rara, ocorre quando o Congresso legisla de forma tão ampla e detalhada sobre determinada matéria que se presume, de maneira não expressa, a inten-

ção de excluir integralmente a atuação normativa dos Estados naquele domínio. Assim, entende-se que a legislação federal ocupou todo o campo regulatório, afastando qualquer possibilidade de coexistência com normas estaduais (Babich, 2012, p. 7; Davis, 2010, p. 1221; Hochul III, 2013, pp. 2252-2254; McCuskey, 2016, p. 103). À vista disso, o Congresso tinha o poder de estabelecer os limites de aplicação de suas normas, podendo, inclusive, explicitar em seus textos legislativos dispositivos que tratem expressamente da exclusão de normas estaduais (Davis, 2010, p. 1221).

13 No original: “Since a Presumption Against Preemption preserves the states’ rights to regulate a matter within their legislative sphere, it points in the same general direction as subsidiarity. On the other hand, the presumption being a relatively mild one, the support that it gives subsidiarity is correspondingly mild” (Bermann, 1994 p. 425).

14 No original: “The problem with the rhetoric of balancing in the context of proportionality is that it obscures the moral considerations that are at the heart of human rights issues, and it thus deprives society of a moral discourse that is indispensable” (Tsakyrakis, 2009, p. 493).

15 De acordo com o Instituto Nacional de Câncer, o amianto, também conhecido como asbesto, consiste em um conjunto de fibras minerais naturais, formadas principalmente por silicatos associados a elementos como magnésio, ferro, cálcio e sódio. Essas fibras foram historicamente utilizadas na fabricação de diversos produtos industriais em razão de sua elevada resistência térmica e mecânica; contudo, estudos científicos apontam que a exposição ao amianto representa risco significativo à saúde humana, estando associada a doenças do aparelho respiratório, como alterações pleurais e pulmonares, além de diferentes tipos de câncer, entre eles o de pulmão, o mesotelioma, o câncer de laringe e o de ovário (Instituto Nacional de Câncer, 2020, pp. 6-12).

