

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
ÓRGÃO ESPECIAL**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0004814-84.2022.8.19.0000**

**REPRESENTANTE: FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DE BENS  
SERVIÇOS E TURISMO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
FECOMÉRCIO RJ**

**REPRESENTADO: EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE  
VOLTA REDONDA**

**REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA**

**RELATORA: DES. MARIA INÊS DA PENHA GASPAR**

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. Lei nº 5.915/2022, a qual impede a cobrança pela utilização de sacolas biodegradáveis de papel, ou de qualquer outro material que não polua o meio ambiente, para embalagem e transporte de produtos adquiridos em estabelecimentos comerciais, no âmbito do Município de Volta Redonda. Preliminar de incompetência desta E. Corte para suspender a eficácia de uma lei municipal sob o fundamento de violação à Constituição Federal, rejeitada. Lei em comento que busca inaugurar uma regulamentação paralela e diretamente contraposta à Lei Estadual nº 8.473/2019, ao impor a gratuidade no fornecimento de embalagem para transporte de produtos, tendo os representados nitidamente extrapolado a autorização constitucional para legislar sobre a matéria, ao interferir no próprio contrato de compra e venda dos produtos negociados em estabelecimentos comerciais varejistas, localizados no Município de Volta Redonda. Legislação que extrapola o interesse predominantemente local, não se tratando, tampouco, de hipótese em que é cabível a suplementação da legislação geral federal ou Estadual, em afronta ao artigo 358, incisos I e II da Constituição Estadual. Outrossim, igualmente não há como olvidar ter a Lei impugnada instituído uma forma de intervenção estatal no exercício da atividade econômica desenvolvida por estabelecimentos privados. Lei municipal ora impugnada que invadiu**

a competência da União e do Estado para legislar sobre produção e consumo, nos moldes do art. 74, V e VIII, da CERJ, e também a competência privativa da União para dispor sobre a matéria prevista nos artigos 22, I, da Carta Magna, de modo a consubstanciar a inconstitucionalidade formal da aludida Lei, por vício de competência legislativa insanável, além de ensejar também a existência de vício de inconstitucionalidade material, por violar os princípios da isonomia, da livre iniciativa e da livre concorrência, previstos nos arts. 5º, *caput*, LIV e XXII, e 170 da CRFB e nos arts. 9º, 214 e 215 da CERJ. Precedentes do E. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade acolhida para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.915/2022 do Município de Volta Redonda, com efeitos *ex tunc*.”

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0004814-84.2022.8.19.0000, em que é representante a **FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DE BENS SERVIÇOS E TURISMO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO FECOMÉRCIO RJ** e representados o **EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA** e a **CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA**, acordam os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em rejeitar a preliminar e, no mérito, julgar procedente a representação e declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.915/2022 do Município de Volta Redonda, com efeitos *ex tunc*, nos termos do voto do Relator.

Rio de Janeiro, 17 de outubro de 2022.

**MARIA INÊS DA PENHA GASPAR**  
**DESEMBARGADORA RELATORA**

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
ÓRGÃO ESPECIAL**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0004814-84.2022.8.19.0000**

**REPRESENTANTE: FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DE BENS  
SERVIÇOS E TURISMO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
FECOMÉRCIO RJ**

**REPRESENTADO: EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE  
VOLTA REDONDA**

**REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA**

**RELATORA: DES. MARIA INÊS DA PENHA GASPAR**

**RELATÓRIO E VOTO.**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de suspensão liminar, proposta pela **FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DE BENS SERVIÇOS E TURISMO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO FECOMÉRCIO RJ** em face do **EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA** e da **CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA**, pugnando pela declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 5.915, de 11.01.2022, de iniciativa de parlamentar municipal, a qual impede a cobrança pela utilização de sacolas biodegradáveis de papel, ou de qualquer outro material que não polua o meio ambiente, para embalagem e transporte de produtos adquiridos em estabelecimentos comerciais, no âmbito do Município de Volta Redonda.

Aduz o representante (fls. 2/12), em síntese, ter a Lei nº 5.915/2022, de iniciativa da Casa Legislativa e promulgada por esta, violado o princípio do livre exercício de qualquer atividade (art. 5º, XIII, *caput*, e p. único, do art. 170 da CRFB), o princípio da livre iniciativa (art. 170 da CRFB) e o princípio do direito de propriedade (art. 5º, XXII, da CRFB), bem como a Lei Estadual nº 8.473/2019.

Argumenta serem as sacolas hoje disponibilizadas pelos estabelecimentos comerciais produtos comercializáveis, que estão de acordo com a norma vigente, sendo repassado ao consumidor apenas o ínfimo custo com o acréscimo dos impostos.

Entende ter o legislador municipal ido na contramão das normas vigentes e retrocedido, ao invés de legislar de forma complementar, implantando coleta seletiva e investindo na educação ambiental do Município, além de ultrajado o princípio da isonomia, ao aplicar tratamento que beneficia apenas os consumidores do Município de Volta Redonda.

Assevera ser a Lei em questão flagrantemente inconstitucional, ao infringir os arts. 170, da CRFB e os arts. 9º, §1º, II, III e IV, e 214 da CERJ.

Destaca estarem presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, a ensejar a concessão de medida liminar para suspender os efeitos da Lei Municipal em questão, salientando que o indeferimento da medida acarretará ônus ao empresariado, que será compelido a suportar encargos além do esperado, ao entregar, gratuitamente, um produto adquirido para revenda, ainda mais em uma época de crise.

Pede, por fim, o deferimento da medida cautelar pleiteada ou da tutela de urgência, para suspender a Lei nº 5.915/2022, e no mérito, pugna pela procedência do pedido, com a declaração da inconstitucionalidade total da referida Lei.

A suspensão cautelar foi concedida a fls. 18/23, sendo ratificada pelo E. Órgão Especial desta E. Corte, a fls. 35/42.

A Câmara Municipal prestou informações a fls. 59/66, arguindo a preliminar de incompetência desta E. Corte para suspender a eficácia de uma lei municipal sob o fundamento de violação à Constituição Federal, e pugnando, no mérito, pela improcedência do pedido, informações estas ratificadas a fls. 81.

O prazo para o Exmo Sr Prefeito do Município de Volta Redonda prestar informações decorreu *in albis*, consoante certificado a fls. 82.

A Procuradoria Geral do Município se manifestou, a fls. 84/89, pela declaração de inconstitucionalidade da norma municipal impugnada.

A Procuradoria Geral do Estado pugnou, a fls. 97/106, pelo acolhimento da Representação.

A Procuradoria Geral de Justiça opinou a fls. 109/121 pela improcedência do pedido.

## **É O RELATÓRIO.**

### **VOTO.**

Assiste razão ao representante.

Inicialmente, cumpre afastar a preliminar de incompetência desta E. Corte, suscitada pela Câmara Municipal, eis que, além de o próprio representante ter invocado normas da Constituição Estadual que entende violadas pela lei ora questionada, tem-se que de há muito o E. Supremo Tribunal Federal já assentou o entendimento de que é admissível a propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, de leis e atos normativos municipais em face da Constituição Federal, se o parâmetro de controle invocado for norma de reprodução obrigatória ou exista, no âmbito da Constituição estadual, regra de caráter remissivo à Carta federal.

Nesse sentido, os arestos da Suprema Corte abaixo ementados:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 106, I, C, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL PARA JULGAR AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO MUNICIPAL, TENDO COMO PARÂMETRO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTIGO 125, § 2º, DA CRFB/1988. PLURALIDADE DOS INTÉRPRETES DA CONSTITUIÇÃO. ATRIBUIÇÃO QUE NÃO É EXCLUSIVA DO PODER JUDICIÁRIO OU DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. POSSIBILIDADE DE OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA EXERCEREM O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS MUNICIPAIS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, QUANDO SE TRATE DE NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. 1. É constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros. 2. As normas constitucionais de reprodução obrigatória, por possuírem validade nacional, integram a ordem jurídica dos Estados-membros ainda quando omissas em suas Constituições estaduais, inexistindo qualquer discricionariedade em sua incorporação pelo ordenamento local. 3. A pluralidade política e a forma de estado federalista conduzem à pluralização dos intérpretes da Constituição, desconstituindo qualquer vertente monopolista desta atribuição. 4. A pluralidade dos intérpretes da Constituição no Poder Judiciário deve respeitar as normas constitucionais de competência, pelo que descabe aos Tribunais de Justiça o exercício irrestrito do exame de constitucionalidade de lei ou

de ato normativo municipal em face da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida para julgar improcedente o pedido, atribuindo ao art. 106, I, c, da Constituição do Estado de Sergipe interpretação conforme à Constituição, a fim de aclarar que a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal perante o Tribunal de Justiça estadual somente poderá ter por parâmetro normas da Constituição Federal quando as mesmas forem de reprodução obrigatória na ordem constitucional local ou objeto de transposição ou remissão na Constituição estadual. Como tese de julgamento, firma-se o seguinte entendimento: "É constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade"

(ADI 5646, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 08/05/2019)

"Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Amapá. Art. 133, II, m. Controle concentrado de constitucionalidade, pelo Tribunal de Justiça local, de leis e atos normativos municipais em face da Constituição Federal. Possibilidade, desde que o parâmetro de controle seja de reprodução obrigatória ou quando existir, no âmbito da Constituição estadual, norma de caráter remissivo à Constituição da República. Interpretação conforme à Constituição. Parcial procedência. 1. A jurisprudência mais recente desta Suprema Corte, firmada, inclusive, sob a sistemática da repercussão geral, admite o controle abstrato de constitucionalidade, pelo Tribunal de Justiça, de leis e atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição da República, apenas quando o parâmetro de controle invocado seja norma de reprodução obrigatória ou exista, no âmbito da Constituição estadual, regra de caráter remissivo à Carta federal. 2. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado parcialmente procedente, para dar interpretação conforme à Constituição, para assentar a possibilidade de o Tribunal de Justiça local exercer o controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais em face da Carta da República, apenas quando o parâmetro de controle invocado seja norma de reprodução obrigatória ou exista, no âmbito da Constituição estadual, regra de caráter remissivo."

(ADI 5647, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 17/11/2021)

Rejeita-se, pois, a preliminar.

No mais, tem-se que a Lei Municipal nº 5.915/2022, ora impugnada, a qual é oriunda de Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo, impede a cobrança pela utilização de sacolas biodegradáveis de papel, ou de qualquer outro material que não polua o meio ambiente, para embalagem e transporte de produtos adquiridos em estabelecimentos comerciais no âmbito do Município de Volta Redonda, *in verbis*:

"Art. 1º Os estabelecimentos comerciais instalados no âmbito do município de Volta Redonda ficarão expressamente proibidos de cobrança da utilização de sacolas descartáveis de material biodegradável, sacolas de papel, ou de qualquer outro material que não poluam o meio ambiente para embalagem e transporte de produtos adquiridos no varejo.

Parágrafo único. O fornecimento deverá ser gratuito, sem qualquer tipo de ônus das sacolas descartáveis que não polua o meio ambiente para o transporte de produtos adquiridos pelos consumidores.

Art. 2º A inobservância ao disposto nesta Lei, acarretará aos infratores as seguintes penalidades:

I- Advertência por escrito com prazo máximo de 15 (quinze) dias para comércios de grande porte e 20 (vinte) dias para comércios de médio e pequeno porte visando sua adequação à presente Lei.

II- Multa no valor de 80 (oitenta) UFIVRE's-Unidade Fiscal de Referência para o comércio de grande porte, 40 (quarenta) UFIVRE's para o comércio de médio porte e 20 (vinte) UFIVRE's para o comércio de pequeno porte, em caso de não cumprimento ao prazo contido no inciso I do art.2º da Lei.

III- As multas estipuladas no inciso II serão aplicadas em dobro em caso de reincidência.

IV- Suspensão parcial do alvará de funcionamento das atividades até a adequação da presente Lei.

Art. 3º Caberá ao Poder Executivo regulamentar por meio de decreto o órgão competente para fiscalização e aplicação de penalidades, em caso de descumprimento dos dispositivos contidos nesta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário."

A Ação Direta de Inconstitucionalidade é o instrumento necessário e adequado à invalidação, pelo Tribunal de Justiça Estadual, da norma municipal eivada de vício de inconstitucionalidade formal e material em face da Constituição Estadual.

Por sua vez, a inconstitucionalidade formal reside na circunstância de uma norma ter sido editada por autoridade incompetente ou ter deixado de seguir as regras de elaboração legislativa que a própria Carta Magna do Estado enuncia.

Com efeito, na estrutura federativa brasileira, os estados-membros e os municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Aos entes federados, por simetria, impõe-se a observância dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União. Os estados-membros e os municípios obrigam-se a reproduzir, em suas Leis Maiores, o princípio da separação dos Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Destaque-se que a repartição de competências entre a União e os demais entes da federação constitui expressão nuclear do princípio do federalismo, insculpido no art. 1º da Constituição Federal. Organiza-se e define-se o espaço constitucional de autonomia dos entes federados, assegurando-se, para cumprimento desse princípio, a competência privativa outorgada a cada qual.

Com efeito, inobstante a autonomia conferida aos Municípios pela Constituição Federal, como Entes da República Federativa do Brasil, tal autonomia não se confunde com soberania absoluta. Assim, o Município não tem liberdade legislativa geral e irrestrita, devendo respeito ao princípio da simetria, o qual exige que as normas municipais se amoldem às diretrizes estabelecidas pelas Constituições Federal e Estadual.

Nessa toada, tem-se que o art. 74, V e VIII, da CERJ, o qual reproduz o art. 24, V e VIII, da CF/88, estabelece ser concorrente a competência para legislar sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor, *in verbis*:

"Art. 74 - Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre:  
(...)



V - produção e consumo;

(...)

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

(...)

§1º - O Estado, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União.

§2º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, o Estado exercerá a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades.

§3º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário."

Por outro lado, já assentou o E. Supremo Tribunal Federal que o art. 24, V e VIII, da CF/88 não autoriza que os Municípios editem normas acerca de relações contratuais, tendo em vista que esta atribuição está inserida na competência da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, da CF/88):

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

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;"

Balizadas tais premissas, tem-se que o Estado do Rio de Janeiro, com lastro na competência para legislar sobre proteção ao ambiente, e, como forma de estimular um comportamento ambientalmente responsável, de há muito editou a Lei Estadual nº 8.473/2019, que, em seu art. 2º, §2º, determina deverem as sacolas de materiais recicláveis/reutilizáveis serem distribuídas pelo seu preço de custo, incluindo impostos.

Nesse diapasão, observa-se que a Lei nº 5.915/2022 dispõe de forma diversa ao contido no art. 2º, §2º, da Lei Estadual nº 8.473/2019, ao vedar a cobrança pela distribuição de sacolas e/ou sacos plásticos reutilizáveis/recicláveis, buscando inaugurar uma regulamentação paralela e diretamente contraposta à aludida Lei Estadual, tendo os representados nitidamente extrapolado a autorização constitucional para legislar sobre a matéria, ao interferir no próprio contrato de compra e venda dos produtos negociados em estabelecimentos comerciais varejistas localizados no Município de Volta Redonda, e disciplinar sobre matéria relativa à proteção do consumidor, que compete concorrentemente à União e aos Estados-membros, de modo a caracterizar a existência de inconstitucionalidade formal por vício de competência legislativa.

De seu turno, vale destacar não se desconhecer a legitimidade constitucional do município de “*legislar sobre assuntos de interesse local*” (art. 30, I, CF).

Contudo, não se vislumbra a existência de qualquer peculiaridade local, na forma do artigo 358, I, da Constituição Estadual, e tampouco, na espécie, qualquer suplementação válida da legislação federal ou estadual, segundo a dicção do artigo 358, II, da mesma Carta.

Nesse ponto, é de se destacar que a competência legislativa do Município se restringe a assuntos de interesse predominantemente local ou de caráter supletivo da legislação federal e estadual (artigo 358, incisos I e II da CERJ).

Sobre o tema convém aqui transcrever os ensinamentos de Fernanda Dias Menezes de Almeida (*in* Competências na Constituição de 1988, Editora Atlas, 6ª edição, página 97 e seguintes), *in verbis*:

“Afastando-se, em parte, da técnica tradicional, a Constituição de 1988 não se limitou a demarcar a área das competências municipais circunscrevendo-as à categoria genérica dos assuntos concernentes ao peculiar interesse do Município. Foi mantida, sim, uma área de competências privativas não enumeradas, uma vez que os Municípios legislarão sobre os assuntos de interesse local (art. 30 I). Todavia, o Constituinte optou - e aqui está a diferença em relação à técnica anterior - por discriminar também certas competências municipais exclusivas em alguns dos incisos do artigo 30 e em outros dispositivos constitucionais.

Destarte, pode-se dizer das competências reservadas dos Municípios, que parte delas foi enumerada e outra parte corresponde a competências implícitas, para cuja identificação o vetor sempre será o interesse local. Já se percebe, pois, que muito da problemática das competências municipais gira necessariamente em torno da conceituação do que seja esse 'interesse local', que aparece na Constituição substituindo o 'peculiar interesse' municipal do direito anterior.

A respeito desta última expressão já se solidificara toda uma construção doutrinária, avalizada pela jurisprudência de nossos Tribunais, no sentido de fazer coincidir o peculiar interesse com o interesse predominante do Município.”

Ocorre que o teor da Lei nº 5.915/2022, do Município de Volta Redonda, extrapola o interesse predominantemente local, não se tratando,

tampouco, de hipótese em que é cabível a suplementação da legislação geral federal ou Estadual, em afronta ao artigo 358, incisos I e II da Constituição Estadual.

Nesse sentido, o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 586.224, sob o regime da repercussão geral (Tema 145): *“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados”*, e se vê do acórdão abaixo ementado:

"AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. NORMA LOCAL EM CONTRARIEDADE À LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE. 1. A Constituição Federal prevê competência legislativa suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, a fim de ajustar sua execução às peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local. 2. No entanto, não se concebe a distorção dessa importante baliza constitucional para disciplinar a matéria em exame de forma contrária à legislação estadual ou federal. 3. Por essas razões, não cabe ao Município legislar sobre a comercialização de bebidas alcoólicas em estádios de futebol. 4. Na hipótese, ao legislar no sentido de permitir a venda e o consumo de modo exclusivo de cerveja em locais esportivos, por ser 'importante polo cervejeiro e gastronômico', o ente municipal regulou o assunto em contrariedade a normativos estadual (Lei 9.470/1996, do Estado de São Paulo) e federal (Lei 10.671/2003), que vedam a venda, o porte e o uso de bebidas de teor alcoólico nesses ambientes. 5. Agravo interno a que se nega provimento. (ARE 1230392 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 1ª Turma, DJe 09/03/2020)

Com efeito, é de se destacar colher-se da conclusão do referido julgamento, ter o Plenário do STF assentado a existência de competência legislativa dos municípios no que diz respeito à seara ambiental. Todavia, ressaltou a Corte Suprema a necessidade de os municípios observarem, no

exercício de sua competência legislativa, a constitucionalidade material do ato normativo exarado.

O ente municipal, portanto, ao legislar sobre direito ambiental, deve harmonizar-se com os demais entes federados e adequar-se aos limites de seu interesse local. Vale dizer: a legislação municipal poderá versar sobre tema já disciplinado por legislação de outro nível hierárquico e, até mesmo, excepcioná-la, porém, desde que o faça por motivo de flagrante e inequívoco interesse local, o que indubitavelmente incorre no caso da Lei nº 5.915/2022, eis que não logrou o Município de Volta Redonda apontar a existência de qualquer particularidade ou interesse local que impeça os estabelecimentos comerciais instalados na localidade de cobrar pelo fornecimento de sacolas descartáveis de material biodegradável, sacolas de papel, ou de qualquer outro material que não polua o meio ambiente para embalagem e transporte de produtos adquiridos no varejo.

Vale acrescentar, ainda, não se prestar a tanto o argumento do *Parquet* de que o consumidor que não portar sacolas ao realizar suas compras estaria desamparado, pois este poderá adquiri-las no próprio estabelecimento, porém sem que sua negligência e/ou esquecimento gere custos aos demais consumidores conscientes, uma vez que não há dúvidas de que o valor das referidas sacolas fatalmente será repassado a todos pelos referidos estabelecimentos.

Outrossim, igualmente não se pode olvidar que mesmo sendo a vedação municipal da cobrança destinada ao fornecimento de sacolas biodegradáveis, o descarte inadequado destas também gera prejuízos ao meio ambiente, daí o escopo da Lei Estadual nº 8.473/2019 de também diminuir seu uso, através da previsão expressa de sua cobrança, e do consequente estímulo à utilização de sacolas retornáveis.

Por sua vez, também não há como negar ter a Lei impugnada instituído uma forma de intervenção estatal no exercício da atividade econômica desenvolvida por estabelecimentos privados, de modo a ensejar sua inconstitucionalidade material.

Como é cediço, os Estados e Municípios devem observar, na elaboração das leis, no que diz respeito à competência legislativa, os ditames estabelecidos na Carta Magna, sob pena de afronta ao princípio constitucional da Separação e Independência dos Poderes (artigo 2º da Constituição Federal e artigo 7º da Constituição Estadual).

A simetria entre os modelos federal, estadual e municipal de repartição de competências é questão recorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que tem entendimento bastante restrito sobre a autonomia dos Entes da Federação, em especial quando se trata de legislar sobre matérias que interfiram no Princípio da Separação dos Poderes, que, lamentavelmente, restou diretamente violado pela disciplina da legislação impugnada através da presente representação.

Ora, em que pese seja conferida ao Poder Público a prerrogativa de em muitos casos até mesmo o dever de intervir na economia, a iniciativa legislativa revela-se em dissonância com os princípios, que regem a ordem econômica, insculpidos nos arts. 5º, *caput*, e XXII, e 170 da CRFB e nos arts. 214 e 215 da CERJ, quais sejam, os princípios da livre iniciativa e do direito de propriedade.

Com efeito, extrai-se da análise da Lei Municipal nº 5.915/2022 terem sido ultrapassados os limites traçados tanto na Constituição Federal, quanto na Carta Magna Estadual, em afronta ao princípio da proporcionalidade, insculpido no art. 9º, da CERJ e no art. 5º, LIV, da CFRB/88.

Isso significa que o meio eleito pelo legislador municipal para a proteção de direito fundamental, no caso a proteção ao consumidor, em um juízo de custo-benefício, não compensa as desvantagens decorrentes da restrição imposta à livre iniciativa, princípio este orientador da ordem econômica, assim definido pelo Mestre Marçal Justen Filho (*in* Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 8. ed. rev. ampl. e atual. p. 185), *in verbis*:

"A livre iniciativa é um direito fundamental próprio do capitalismo. Consiste na vedação ao Estado de impor compulsoriamente aos particulares a escolha quanto ao modo de exploração econômica. Significa a liberdade de desempenho de atividades econômicas, de modo que os particulares possam aplicar seus recursos econômicos como bem entenderem. A livre iniciativa está inserida no art. 170, parágrafo único."

Saliente-se estar o princípio da livre iniciativa também previsto no art. 215 da CERJ, incumbindo ao Estado intervir nas relações privadas apenas na hipótese de haver violação ao interesse público, do que não cuida a hipótese.

De fato, embora não se possa negar a importância da existência de normas de proteção ao consumidor, em geral caracterizado como parte

vulnerável na relação contratual, não se afigura cabível a intervenção estatal da forma pretendida, eis que não pode o Poder Público se imiscuir na administração da propriedade privada como na espécie, para vedar a cobrança por um produto legalmente fornecido, por não encontrar tal previsão fundamento de validade nas disposições constitucionais que regulam a matéria.

Assim, em que pese o entendimento exarado pela d. Procuradora de Justiça, tem-se que a Lei Municipal nº 5.915/2022 invadiu sim a competência da União e do Estado para legislar sobre produção e consumo, nos moldes do art. 74, V e VIII, da CERJ, e também a competência privativa da União para dispor sobre a matéria prevista nos artigos 22, I, da Carta Magna, de modo a consubstanciar a inconstitucionalidade formal da aludida Lei, por vício de competência legislativa insanável, além de ensejar também a existência de vício de inconstitucionalidade material, por vulneração aos arts. 5º, *caput*, LIV e XXII, e 170 da CRFB e aos arts. 9º, 214 e 215 da CERJ.

Seguindo a mesma orientação, os arestos deste E. Órgão Especial, abaixo colacionados, inclusive em hipóteses análogas:

"REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1261, DE 17 DE SETEMBRO DE 2021. MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO. LEGISLAÇÃO IMPUGNADA QUE IMPEDE A COBRANÇA PELA UTILIZAÇÃO DE SACOLAS BIODEGRADÁVEIS DE PAPEL, OU DE QUALQUER OUTRO MATERIAL QUE NÃO POLUA O MEIO AMBIENTE, PARA EMBALAGEM E TRANSPORTE DE PRODUTOS ADQUIRIDOS EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO. SUSPENSÃO CAUTELAR. INDEFERIMENTO. REFORMA DA DECISÃO. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. MATÉRIA DEBATIDA NOS PRESENTES AUTOS IDÊNTICA AQUELA TRATADA NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0007505-71.2022.8.19.0000, DE MINHA RELATORIA, ONDE FOI DEFERIDA A LIMINAR, RATIFICADA POR ESTE E. ÓRGÃO ESPECIAL. SUSPENSÃO DA LEI Nº 1261/2021, DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO, ATÉ O JULGAMENTO FINAL DA PRESENTE DEMANDA. CONCESSÃO DA SUSPENSÃO CAUTELAR. MAIORIA."

(ADI 0075127-07.2021.8.19.0000, Rel. Des. Marília de Castro Neves Vieira, Órgão Especial, Publicado em: 18/05/2022)

"REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.229 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021. MUNICÍPIO DE PINHEIRAL. LEGISLAÇÃO IMPUGNADA QUE IMPEDE A COBRANÇA PELA UTILIZAÇÃO DE SACOLAS BIODEGRADÁVEIS DE PAPEL, OU DE QUALQUER OUTRO MATERIAL QUE NÃO POLUA O MEIO AMBIENTE, PARA EMBALAGEM E TRANSPORTE DE PRODUTOS ADQUIRIDOS EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE PINHEIRAL. LIMINAR. CONCESSÃO. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. PRECEDENTES DESTA C. ÓRGÃO ESPECIAL. PROVIDÊNCIA INITIO LITIS DEFERIDA PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DA LEI MUNICIPAL Nº 1.229/2021, ATÉ O JULGAMENTO FINAL DA PRESENTE AÇÃO. CONCESSÃO DA SUSPENSÃO CAUTELAR, AD REFERENDUM DO E. ÓRGÃO ESPECIAL DESTA E. CORTE. ARTIGO 105, S2º, DO REGIMENTO INTERNO DESTA E. CORTE. RATIFICAÇÃO DA LIMINAR."

(ADI 0007505-71.2022.8.19.0000, Rel. Des. Marília de Castro Neves Vieira, Órgão Especial, Publicado em: 16/03/2022)

"Representação de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro em face da Lei nº. 5.497/2012 do Município do Rio de Janeiro, sob o fundamento de ofensa ao artigo 74, inciso VIII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, pois a referida legislação municipal trata de matéria atinente ao consumidor, sendo esta de competência concorrente dos Estados e da União. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo 74, estabelece as competências legislativas concorrentes da União e do Estado, estando dentre elas, especificamente no inciso VIII, a competência para legislar sobre irresponsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. A Lei do Município do Rio de Janeiro de nº 5.497/12, ora impugnada, dispõe sobre a proibição de cobrança de consumação mínima em bares, restaurantes, boates, casa noturnas e congêneres, logo, versa sobre direito do

consumidor, matéria, conforme expresso acima, de competência legislativa concorrente da União e do Estado. A Constituição Federal de 1988 é clara ao determinar que compete aos Municípios somente legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. O Município do Rio de Janeiro, ao legislar sobre direito do consumidor, ao contrário do que afirma a Câmara Municipal, não se restringiu aos interesses locais, mas invadiu competência alheia. Procedente a representação, declarando a inconstitucionalidade do inteiro teor da Lei nº. 5.497/2012 do Município do Rio de Janeiro, tendo em vista a contrariedade aos artigos 74, incisos V e VIII, 358, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com efeitos ex nunc."

(ADI 0051845-18.2013.8.19.0000, Rel. Des. Marcus Quaresma Ferraz, Órgão Especial, Julgamento: 01/09/2014)

"REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 2873 DE 29.10.2013, QUE TORNA OBRIGATÓRIA A UTILIZAÇÃO DE IDENTIFICADOR ELETRÔNICO DE VAGAS NOS ESTACIONAMENTOS PAGOS DE SHOPPINGS CENTERS, CENTROS COMERCIAIS, SUPERMERCADOS, HIPERMERCADOS, EDIFÍCIOS GARAGEM E RODOVIÁRIAS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PRESENÇA DE FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL JÁ DECLARADA EM LEIS SEMELHANTES À PRESENTE. ENTENDIMENTO NO SENTIDO DE QUE ESSAS LEIS, TANTO MUNICIPAIS COMO ESTADUAIS, A PRETEXTO DE TRATAREM SOBRE DIREITO DO CONSUMIDOR, ACABAM POR PROMOVER VERDADEIRA INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA E NA ORDEM ECONÔMICA (ARTIGO 5º, XXII E 170, DA CRFB/88), LEGISLANDO SOBRE DIREITO CIVIL (DIREITO DE PROPRIEDADE), QUESTÃO A SER DISCIPLINADA DE FORMA PRIVATIVA PELA UNIÃO (ARTIGO 22, I, DA CRFB/88). LIMINAR DEFERIDA PARA SUSPENDER A APLICAÇÃO DA LEI."

(ADI 0003663-64.2014.8.19.0000, Rel. Des. Odete Knaack de Souza, Órgão Especial, Julgamento: 07/04/2014)



"Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 7.595, de 23 de maio de 2017, do Estado do Rio de Janeiro, que 'dispõe sobre a inclusão de cachaças produzidas no Estado do Rio de Janeiro nas cartas de bebidas de bares, restaurantes e hotéis". Alegação de violação aos princípios da livre iniciativa e liberdade econômica contidos na Constituição do Estado. Repetição, na Constituição estadual de normas existentes na Constituição federal. Fato que não impede o conhecimento da representação pelo Tribunal de Justiça. Matéria que poderá ser submetida ao Supremo Tribunal Federal por Recurso Extraordinário. Representação que deve ser acolhida. Lei impugnada que efetivamente atinge a liberdade constitucionalmente assegurada ao desempenho da atividade econômica. Ilegítima interferência estatal na atividade econômica. Procedência do pedido.)

(ADI 0028499-96.2017.8.19.0000, Rel. Des. Claudio Brandão de Oliveira, Órgão Especial, Julgamento: 16/04/2018)

"REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 6.374, de 25 de junho de 2018, que dispõe "sobre a cobrança de diária de permanência por parte da rede hospitalar privada do Município". Vício formal na usurpação de competência concorrente da União com os Estados e o Distrito Federal, para legislar sobre produção e consumo e direito do consumidor, (CF/88, artigos 24, V e VIII, e 170). Ofensa aos artigos 6º, 7º, 74, V e VIII, 215 e 358, I, da Constituição estadual. Procedência do pleito declaratório de inconstitucionalidade."

(ADI 0041942-80.2018.8.19.0000, Rel. Des. Jessé Torres, Órgão Especial, Julgamento: 24/06/2019)

"REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE TENDO COMO OBJETO O § 9º DO ARTIGO 22-A DA LEI 4.191 DE 30 DE SETEMBRO DE 2003 (INCLUÍDO PELA LEI Nº 6.805 DE 18 DE JUNHO DE 2014), AMBAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CONCESSÃO DE DESCONTO PARA O CONSUMIDOR QUE, NO ATO DA COMPRA DE PRODUTO NOVO (BATERIAS DE CELULARES, PILHAS, LÂMPADAS FLUORESCENTES E PNEUS), ENTREGUE O USADO. PRELIMINARES DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO, INÉPCIA DA INICIAL E INCOMPETÊNCIA DESTA E. CORTE, REJEITADAS. O controle abstrato de

constitucionalidade das leis ou atos normativos estaduais em face da Constituição Estadual compete aos Tribunais de Justiça dos Estados, incluídos os dispositivos de reprodução compulsória da Constituição da República. Aos Estados é vedado, a pretexto de veicularem norma em defesa do consumidor, legislar sobre direito civil, notadamente sobre relações contratuais. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Representação procedente. Unanimidade." (ADI 0026000-13.2015.8.19.0000, Rel. Des. Marília de Castro Neves Vieira, Julgamento: 07/03/2016)

Dessa forma, há flagrante vício formal de competência legislativa, no que tange à Lei Municipal nº 5.915/2022, que a contamina por inteiro, por vulnerar o art. 74, V e VIII, da CERJ, e o art. 24, V e VIII, da CF/88, e também vício material, por violar os princípios da isonomia, da livre iniciativa e da livre concorrência, previstos nos arts. 5º, *caput*, LIV e XXII, e 170 da CRFB e nos arts. 9º, 214 e 215 da CERJ, cuja inconstitucionalidade é de ser reconhecida, com efeitos *ex tunc*.

**EM FACE DO EXPOSTO**, o meu voto é no sentido de rejeitar a preliminar e, no mérito, julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.915/2022 do Município Volta Redonda, com efeitos *ex tunc*.

Rio de Janeiro, 17 de outubro de 2022.

**MARIA INÊS DA PENHA GASPAR  
DESEMBARGADORA RELATORA**

Acr/0102