



REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE nº 0065945-70.2016.8.19.0000

Representante: EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO
Representado: EXMO SR PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CAMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
LEGISLAÇÃO: LEI NR 5720 DO ANO DE 2014 DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO
Relator: Des. **MALDONADO DE CARVALHO**

ACORDÃO

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. LEI MUNICIPAL Nº 5.720/2014 QUE OBRIGA A DISPONIBILIZAÇÃO DE ESPAÇO FÍSICO PARA A INSTALAÇÃO DE POSTOS DE ATENDIMENTO DO PROCON-RIO, NOS LOCAIS QUE ESPECIFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. LEI ORIGINÁRIA DO PODER LEGISLATIVO. VICIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DIREITO DO CONSUMIDOR. MATÉRIA DE COMPETENCIA DA UNIÃO E DOS ESTADOS. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação por Inconstitucionalidade nº 0065945-70.2016.8.19.0000, em que é representante o **EXMO SENHOR PREFEITO DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO**, e representado a **MESA DIRETORA DA CAMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**.

ACORDAM os Desembargadores que integram a Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **por maioria**, em julgar procedente a Representação, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.720/2014, do Rio de Janeiro, nos termos do voto do Relator,



REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE nº 0065945-70.2016.8.19.0000

vencido, tanto nas preliminares quanto no mérito, o Desembargador Nagib Slaibi Filho.

Trata-se de representação de inconstitucionalidade proposta pelo EXMO. SENHOR PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 5.720, de 31 de março de 2014, que obriga a disponibilização de espaço físico para a instalação de postos de atendimento do PROCON-RIO nos locais que especifica, e dá outras providências.

Aduz o representante, em síntese, que a lei em comento é inconstitucional porque desrespeita o princípio da livre iniciativa ao impor ao empreendedor privado atividade estranha ao seu empreendimento, gravando com uso gratuito parte da propriedade imobiliária alheia, com violação dos art. 5º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

A Câmara Municipal do Rio de Janeiro, às fls. 16/22, presta informações, aduzindo, em resumo, a ausência das inconstitucionalidades alegadas; que nos termos do artigo 215 da Carta Fluminense, está clara a competência legislativa municipal para regulamentar as atividades econômicas em seu território, sempre com vistas ao interesse público; que na hipótese dos autos o que se tem é a regulamentação de atividades específicas, com vistas à proteção do consumidor, nada havendo de inconstitucional ou abusivo na atuação do legislador municipal, conforme previsto nos artigos 5º, XXXII, e 170, V, da CF, e artigo 63, da Constituição Estadual, e artigos 268, V, 314 e 315, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro; que é direito dos consumidores receber produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho, inclusive quanto ao acesso às correspondentes informações (art. 4º, II, 'd', do Código de Defesa do Consumidor); que esse direito deve ser assegurado pelo Estado por meio de ações governamentais efetivas nos âmbitos federal, estadual e municipal; que a norma impugnada não viola o princípio constitucional da livre iniciativa, apenas vêm tornar efetivas as normas constitucionais atinentes à defesa do consumidor.

A Procuradoria Geral do Estado manifesta-se às fls. 30/33, pela procedência da presente representação de inconstitucionalidade, afirmando que a lei, de iniciativa parlamentar, invade competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal; que dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'b', da Carta da República, que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre serviços públicos e organização administrativa; que no que toca à Constituição Estadual, o art.



REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE nº 0065945-70.2016.8.19.0000

112, § 1º, II, “d”, reserva ao Governador do Estado a iniciativa de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo em geral; que a Lei em tela, ao impor ao Poder Público a instalação de postos de atendimento do PROCON nos locais que menciona, finda por imiscuir-se em matérias que se inserem no âmbito material tanto de “serviços públicos” como de “organização administrativa”, conforme disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘b’ da Constituição Federal; que a forma de organização e funcionamento da Administração Pública municipal está sujeita à “reserva de Administração”, não sendo passível de tratamento por lei, sobretudo quando de iniciativa parlamentar, sob pena de violação do art. 145, VI, da Constituição Estadual; que a Lei, de iniciativa parlamentar, interferiu indevidamente no núcleo de atribuições inserido na chamada reserva administrativa do Poder Executivo, a quem compete privativamente a disciplina relativa à organização e funcionamento da Administração Pública; que quanto aos estabelecimentos privados citados no art. 1º da lei objeto da presente ação, o indigitado ato normativo viola igualmente o princípio da livre iniciativa, consagrado no artigo 5º da Constituição do Estado, interferindo indevidamente na gestão interna dos estabelecimentos privados; que a Constituição Federal estabelece como princípios gerais da atividade econômica a livre iniciativa e a livre concorrência, extraídos do art. 170, *caput* e inciso IV; que pela sua dimensão e importância no contexto da atividade econômica e social, tais princípios devem ser respeitados pelos Estados e Municípios quando da organização das respectivas atividades; que a livre iniciativa e a livre concorrência, que integram o rol de princípios constitucionais inerentes à nossa ordem econômica, têm por escopo tanto tutelar o próprio equilíbrio do mercado, como ainda a posição do consumidor na dinâmica das relações de consumo; que as intervenções do Estado-administrador e do Estado-legislador, que evidentemente podem ocorrer, não devem perder de vista as balizas decorrentes das finalidades acima indicadas, amalgamadas na própria sedimentação constitucional dos princípios da ordem econômica; as limitações impostas pelo legislador municipal quanto às condições de funcionamento de estabelecimentos viola a livre iniciativa e a livre concorrência que a Carta Federal pretendeu tutelar.

A douta Procuradoria de Justiça, em seu laborioso parecer de fls. 34/38, opina pela procedência da representação, reconhecendo-se a inconstitucionalidade da Lei nº 5.720, de 31 de março de 2014, do Município do Rio de Janeiro.

É o relatório.



REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE nº 0065945-70.2016.8.19.0000

A lei questionada possui a seguinte redação:

“O Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro nos termos do art. 79, § 7º, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 5 de abril de 1990, não exercida a disposição do § 5º do artigo acima, promulga a Lei nº 5.720, de 31 de março de 2014, oriunda do Projeto de Lei nº 1173, de 2011, de autoria do Senhor Vereador MARCELO PIUÍ.

LEI nº 5.720, de 31 de março de 2014

Obriga a disponibilização de espaço físico para a instalação de postos de atendimento do PROCON-RIO, nos locais que especifica, e dá outras providências.

Art. 1º. É obrigatória à disponibilização de espaço físico para instalação de postos de atendimento do Órgão Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON-RIO, nos seguintes locais.

- I - portos e aeroportos;
- II - shopping Center;
- III - centros e empreendimentos comerciais que possuam acima de sessenta lojas;
- IV - supermercados de grande porte, assim definidos aqueles que tenham mais do que dez mil metros quadrados de área construída.

§1º O espaço para instalação do posto fixo do PROCON-RIO poderá ser oferecido através de quiosque, desde que haja condições adequadas para atendimento ao público.

§2º A disponibilização deverá ocorrer no prazo máximo de noventa dias a contar da vigência desta Lei sob pena de multa prevista no art. 3º.

Art. 2º Os postos fixos de atendimento do PROCON-RIO ao consumidor atenderão apenas os conflitos e questionamentos oriundos de relações de consumo ocorridas no local onde estiverem instalados, condição que deverá ser comprovada pelo consumidor com apresentação da nota fiscal ou documento semelhante que ateste a compra de bens ou contratação de serviço.

Art. 3º Na hipótese de descumprimento do disposto nesta Lei ficará o proprietário ou empreendedor do local sujeito à multa de R\$ 5.000,00



REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE nº 0065945-70.2016.8.19.0000

(cinco mil reais) a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), graduada de acordo com a capacidade econômica do infrator e dobrada em caso de reincidência.

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, cabendo-lhe a disciplina das regras de implantação e as dimensões do espaço destinadas aos postos de atendimento, de acordo com a demanda específica do local.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 31 de março de 2014
Vereador JORGE FELIPPE
Presidente
DCM de 01.04.2014

Ora, e como assim dispõe o art. 112, da Constituição Estadual, *verbis*, “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”.

Com efeito, e pela simples leitura da Lei nº 5.720/2014, depreende-se que o Poder Legislativo, ao impor a disponibilização gratuita de espaço físico para instalação de postos de atendimento do PROCON, nos locais que especifica, oriundos de relações de consumo tão somente ocorridas no local onde estiverem instalados, editou norma estranha a sua iniciativa legislativa, regulando matéria relacionada a responsabilidade civil por dano ao consumidor.

De fato, devido ao princípio da simetria concretizado no art. 345, *caput*, da Constituição Estadual, o Município, no exercício de sua auto-organização, deve observância aos princípios estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição do Estado.

E nesse viés, a competência para legislar sobre matéria relacionada ao consumo está prevista no art. 24, incisos V e VIII, da Constituição Federal, que se repete no art. 74, incisos V e VII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que assim dispõe: “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;



REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE nº 0065945-70.2016.8.19.0000

Fato é que o Código de Defesa e Proteção do Consumidor, em seu artigo 55, faz ver que apenas a União, os Estados e o Distrito Federal têm competência para dispor sobre normas relativas ao consumo de produtos e serviço, excluindo, de forma pontual, os Municípios, aos quais se reservam, tão somente, o controle e a fiscalização, como assim dispõe o parágrafo primeiro do artigo em comento.

Conquanto nobre o propósito do legislador municipal, certo é que a lei em apreço é flagrantemente inconstitucional, uma vez que não se reveste de interesse meramente local, a ponto de atrair a competência legislativa municipal, tal como prevista no art. 358, incisos I e II, da Constituição do Estado.

Na verdade, o Município do Rio de Janeiro, ao fixar norma de competência no artigo 2º, da lei em questionamento, no sentido de que, *verbis*, “os postos fixos de atendimento do PROCON-RIO ao consumidor atenderão apenas os conflitos e questionamentos oriundos de relações de consumo ocorridas no local onde estiverem instalados”, com a aplicação de sanção pecuniária (multa) ao proprietário ou empreendedor do local por descumprimento (art. 3º), *verbis*, “de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), graduada de acordo com a capacidade econômica do infrator e dobrada em caso de reincidência”, editou norma em total desacordo com o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, muito além da sua competência legislativa, não se vislumbrando na espécie qualquer suplementação válida, segundo a dicção do art. 358, incisos I e II, da Constituição Fluminense.

Vislumbra-se, portanto, a manifesta inconstitucionalidade do diploma, porquanto incompatível com a repartição constitucional de competências para a iniciativa legislativa, intrinsecamente relacionada com o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no art. 7.º da Constituição do Estado e no art. 2.º da Constituição da República, que impõem a reprodução simétrica dessa repartição em âmbito municipal. (...).”

Confira-se a jurisprudência deste Colendo Órgão Especial:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. Lei de iniciativa do Legislativo municipal, que assegura "ao consumidor que constatar a existência de produto exposto à



REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE nº 0065945-70.2016.8.19.0000

venda com prazo de validade vencido o **direito** a receber, gratuitamente, outro produto idêntico ou similar, à sua escolha, em igual quantidade". Vício formal na usurpação de competência do Executivo **municipal**, em confronto com os artigos 7º e 112, § 1º, II, alínea "d", da Carta estadual. Vício material: somente o Estado tem competência concorrente com a União para legislar sobre matéria relativa a **direito** do **consumidor**. Usurpação de competência. Procedência do pleito declaratório de **inconstitucionalidade**. **0002953-10.2015.8.19.0000** - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE **1ª Ementa** Des(a). JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR - Julgamento: 17/10/2016 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL

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. 0003663-64.2014.8.19.0000** - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE **1ª Ementa** Des(a). ODETE KNAACK DE SOUZA - Julgamento: 07/04/2014 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL

Resta ponderar, por fim, sobre os efeitos da declaração, cuja deliberação exige o *quorum* qualificado de dois terços.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE nº 0065945-70.2016.8.19.0000

Dos efeitos *ex tunc* da declaração, ordinariamente cabíveis na espécie, não resultariam lesão a interesse social relevante, nem insegurança jurídica, razão pela qual não há motivo para aplicar-se a modulação dos efeitos temporais da decisão de declaração de inconstitucionalidade, autorizada, com caráter excepcional, no art. 27 da Lei nº 9.868/99.

À vista do exposto, acolhe-se a representação, declarando-se, por conseguinte, a inconstitucionalidade da Lei nº 5.720, de 31 de março de 2014, do Município do Rio de Janeiro, nos termos do art. 3º, IV, do RITJ, com produção de efeitos *ex tunc*.

Rio de Janeiro, 29 de janeiro de 2018.

Desembargador **MALDONADO DE CARVALHO**
Relator