

**ÓRGÃO ESPECIAL**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0026000-13.2015.8.19.0000  
REPRESENTANTE: FECOMÉRCIO - FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DE  
BENS, SERVIÇOS E TURISMO DO RIO DE JANEIRO  
REPRESENTADO: EXMO. SR. GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO  
DE JANEIRO  
RELATOR: DES. MARILIA DE CASTRO NEVES VIEIRA**

**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.**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação por Inconstitucionalidade nº 0026000-13.2015.8.19.0000, figurando como Representante FECOMÉRCIO - FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO DO RIO DE JANEIRO e como Representado EXMO. SR. GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, decidem os Desembargadores integrantes do Órgão Especial, por unanimidade, julgar PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO, nos termos do voto do Relator.

Relatório às fls. 63/66.

### **VOTO**

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade em que se questiona a validade de Lei Estadual que dispõe sobre a concessão de desconto para o consumidor que, no ato da compra de produto novo quando entregue aquele usado (bateria de celular, pilha, lâmpada fluorescente, pneus, etc).

Antes de adentrar na apreciação do mérito do pedido, faz-se necessário analisar as preliminares levantadas no sentido do não conhecimento da ação.

### **INÉPCIA DA INICIAL**

A primeira delas diz respeito à existência de possível defeito na petição inicial, a qual não teria se desincumbido de atender o artigo 3º, inciso I, da Lei nº 9.868/99, quanto à necessidade de fundamentação específica em relação a todos os dispositivos da lei questionada, restringindo-se a tecer alegações genéricas dirigidas contra a totalidade do ato normativo.

A preliminar arguida não tem como prosperar.

Na forma posta na inicial, a existência de vício de natureza formal, se confirmada, contaminaria a integralidade da legislação em análise, e não apenas parte dela. Outrossim, verifico que todos os dispositivos da norma questionada versam sobre a mesma temática, razão pela qual se constata a pertinência da argumentação de inconstitucionalidade em relação à generalidade do complexo normativo.

Do mesmo modo, falece de sustentação a preliminar de que o caso seria de ofensa reflexa à Constituição Federal. No presente caso, o que está em jogo, em especial, é a possível invasão da competência legislativa da União, o que envolve diretamente a confrontação da lei atacada com a Constituição Estadual, como passo a demonstrar.

## **DA COMPETÊNCIA DESTA E. CORTE**

Na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o controle abstrato de constitucionalidade das leis ou atos normativos estaduais em face da Constituição Estadual, compete aos Tribunais de Justiça dos Estados (artigo 125, § 2º, da Lei Fundamental), incluídos os dispositivos de reprodução compulsória da Constituição da República.

Confira-se a respeito os precedentes do Supremo Tribunal Federal:

Rcl 15826 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 12/05/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-099 DIVULG 26-05-2015 PUBLIC 27-05- 2015

**AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA POR VIOLAÇÃO A DISPOSITIVO DE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE REPRODUZ NORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. ALEGADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.**

1. Os Tribunais de Justiça estaduais são investidos de competência jurisdicional para exercer a fiscalização abstrata de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais em face de parâmetros insculpidos na Constituição Estadual, ex vi do art. 125, § 2º, da Lei Fundamental de 1988, inclusive em relação a disposições que reproduzem compulsoriamente regras da Constituição da República. Precedentes. (Rcl-AgR 10.500, Rel. Min. Celso de Mello; Rcl 12.653 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes).
2. In casu, o Município de Três Pontas ajuizou ação direta de Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. Nesse sentir, não merece seguimento o recurso extraordinário, consoante também se denota dos fundamentos da decisão que desafiou o recurso, aos quais me reporto e cuja detida análise conduz à conclusão pela ausência de ofensa direta e literal a preceito da Constituição da República. Nego seguimento ao recurso extraordinário (CPC, art. 557, caput).”
3. Agravo regimental a que se nega provimento.”

**RE 482771 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 07/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe- 076 DIVULG 23-04-2015 PUBLIC 24-04-2015 REPUBLICAÇÃO: DJe-090 DIVULG 14-05-2015 PUBLIC 15-05-2015**

**CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ATUAÇÃO – REVISÃO.**

Ante a possibilidade de vir à baila entendimento que possua ligação com a Constituição Federal, como ocorre quanto aos preceitos sensíveis, de adoção obrigatória pela Carta estadual, admissível é o recurso extraordinário – Recurso Extraordinário nº 199.293/SP, de minha relatoria, e Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.529/MT, da relatoria do ministro Octavio Gallotti. LEI MUNICIPAL – SERVIDORES – DEVERES. Descabe, em lei municipal de iniciativa parlamentar, a normatização de deveres dos servidores, porquanto a prática acaba por afrontar a iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.944/PR, relatada pela ministra Cármen Lúcia, 3.176/AP, 3.295/AM, relatadas pelo ministro Cezar Peluso, e 3.362/BA, de minha relatoria.”

**RE 598016 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 20/10/2009, DJe-213 DIVULG 12-11-2009 PUBLIC 13-11-2009 EMENT VOL-02382-07 PP-01293**

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL CONTESTADA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMA DE REPETIÇÃO OBRIGATÓRIA. OMISSÃO DA CONSTITUIÇÃO MARANHENSE.**

A omissão da Constituição Estadual não constitui óbice a que o Tribunal de Justiça local julgue ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Municipal que cria cargos em comissão em confronto com o artigo 37, V da Constituição Federal, nora de reprodução obrigatória. Agravo regimental provido”.

*Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*

*Gabinete da Desembargadora Marília de Castro Neves Vieira*

## DO MÉRITO

Quanto à questão de fundo, a causa demanda algumas considerações.

Em uma postura louvável de confiança, tem-se reconhecido que a competência concorrente para legislar sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor (CF/88, art. 24, V e VIII) confere aos Estados e ao Distrito Federal um importante espaço de atuação na defesa da parte vulnerável das relações de consumo.

Com efeito, a intervenção estatal na economia, como instrumento de regulação dos setores econômicos, é consagrada pela Constituição Federal.

Ocorre que tal intervenção deve ser exercida com respeito aos princípios e fundamentos da ordem econômica, cuja previsão resta plasmada no artigo 170 da Constituição Federal, de modo a não malferir o princípio da livre iniciativa (art. 1º da CF/1988).

Assim, é vedado aos Estados, a pretexto de veicularem norma em defesa do consumidor, legislar sobre direito civil, notadamente sobre relações contratuais.

Nesse sentido os precedentes do Supremo Tribunal Federal :

**AI 683.098-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, 2ª Turma, DJe de 25/06/2010**

**DIREITO ECONÔMICO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. RESTRIÇÃO AO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA. RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO. SÚMULA 279 DO STF.**

1. A demonstração da responsabilidade objetiva do Poder Público na fixação dos preços dos produtos do setor sucro-alcooleiro abaixo do preço de custo é inviável em sede de recurso extraordinário, por depender de reexame de matéria fático-probatória. Súmula/STF 279.
2. No mérito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a fixação de preços em valores abaixo da realidade é obstáculo ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito à livre iniciativa.
3. Agravo regimental improvido.

RE 422.941, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, DJ de 24/03/2006

**DIREITO ECONÔMICO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. RESTRIÇÃO AO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA. RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO. SÚMULA 279 DO STF.**

1. A demonstração da responsabilidade objetiva do Poder Público na fixação dos preços dos produtos do setor sucro transcrevem, in verbis:

**CONSTITUCIONAL. ECONÔMICO. INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA: REGULAMENTAÇÃO E REGULAÇÃO DE SETORES ECONÔMICOS: NORMAS DE INTERVENÇÃO. LIBERDADE DE INICIATIVA. CF, art. 1º, IV; art. 170. CF, art. 37, § 6º. I. - A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica. CF, art. 170. O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170. II. - Fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor: empecilho ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa. III. - Contrato celebrado com instituição privada para o estabelecimento de levantamentos que serviriam de embasamento para a fixação dos preços, nos termos da lei. Todavia, a fixação dos preços acabou realizada em valores inferiores. Essa conduta gerou danos patrimoniais ao agente econômico, vale dizer, à recorrente: obrigação de indenizar por parte do poder público. CF, art. 37, § 6º. IV. - Prejuízos apurados na instância ordinária, inclusive mediante perícia técnica. V. - RE conhecido e provido.**

AgR / RJ - RIO DE JANEIRO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. ROSA WEBER  
Julgamento: 09/06/2015. Órgão Julgador: Primeira Turma.  
Publicação DJe-126 DIVULG 29-06-2015 PUBLIC 30-06-2015

Parte(s)

AGTE.(S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - ALERJ

ADV.(A/S) : SÉRGIO EDUARDO LEAL CARNEIRO

AGDO.(A/S) : FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIRJAN

ADV.(A/S) : DIOGO DE SOUZA E MELLO E OUTRO(A/S)

Ementa

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL, DO CONSUMIDOR E CIVIL. CONTRATO DE CONSUMO. DESCUMPRIMENTO DE PRAZO. ESTIPULAÇÃO DE MULTA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL POR ALEGADA AFRONTA A DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL INEXISTENTE. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 11.4.2014.

1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. O controle abstrato de constitucionalidade das leis ou atos normativos estaduais em face da Constituição Estadual compete aos Tribunais de Justiça dos Estados (art. 125, § 2º, da Lei Fundamental), 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. 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido."

*Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*

*Gabinete da Desembargadora Marília de Castro Neves Vieira*

01 / PE – PERNAMBUCO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO

Julgamento: 13/08/2014 Órgão Julgador: Tribunal

Pleno

Publicação

PROCESSO ELETRÔNICO

DJe-163 DIVULG 22-08-2014 PUBLIC 25-08-2014

Parte(s)

REQTE.(S) : UNIDAS - UNIAO NACIONAL DAS  
INSTITUICOES DE AUTOGESTAO EM SAUDE.

ADV.(A/S) : JOSÉ LUIZ TORO DA SILVA

ADV.(A/S) : VÂNIA DE ARAUJO LIMA TORO DA SILVA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE  
PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE  
PERNAMBUCO

Ementa

**Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE FIXA PRAZOS MÁXIMOS, SEGUNDO A FAIXA ETÁRIA DOS USUÁRIOS, PARA A AUTORIZAÇÃO DE EXAMES PELAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE.**

1. Encontra-se caracterizado o direito de propositura. Os associados da requerente estão unidos pela comunhão de interesses em relação a um objeto específico (prestação do serviço de assistência suplementar à saúde na modalidade autogestão). Esse elemento caracteriza a unidade de propósito na representação associativa, afastando a excessiva generalidade que, segundo esta Corte, impediria o conhecimento da ação. 2. Por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/88, art. 24, V e VIII) não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I). 3. Os arts. 22, VII e 21, VIII, da Constituição Federal atribuem à União competência para legislar sobre seguros e fiscalizar as operações relacionadas a essa matéria. Tais previsões alcançam os planos de saúde, tendo em vista a sua íntima afinidade com a lógica dos contratos de seguro, notadamente por conta do componente atuarial. 4. Procedência do pedido. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI**

Não se pode admitir aos Estados a “fixação de preços” como uma competência concorrente da União, justamente por não se tratar de forma de intervencionismo pertencente ao direito econômico, mas ao direito civil, cuja competência é privativa da União.

Caso contrário, a justificativa dada para admitir a competência do Estado para legislar sobre “descontos”, atrairia, também, a competência para, por exemplo, baixar uma norma que estatua que o consumidor que adquirir produtos com roupa branca pague dez por cento do preço do produto e outras análogas.

Assim, entendo patente a inconstitucionalidade do diploma legal vindicado, já que a concessão de “desconto” ao consumidor não pode ser objeto de Lei Estadual por não se subsumir ao disposto no artigo 24, inciso IX da Constituição Federal, segundo a qual “é competência **concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto**”.

Não existe peculiaridade regional que dê competência plena ao Estado para legislar sobre a concessão de desconto ao consumidor.

Essa forma de dispor, com interferência de fundo na livre iniciativa, sem uma contrapartida, cumprimentando o Estado com o chapéu alheio, não é consentânea com a Constituição Federal.

O custeio do “desconto” concedido pelo § 9º do artigo 22-A da Lei 6.805/2014, ao ser atribuído ao empresariado traz a este um ônus que é constitucionalmente dado ao Estado.

Seguindo o seu argumento, cabe ao Estado incentivar a proteção e defesa do consumidor, sendo que este incentivo estatal só pode advir da conta dele mesmo. Incentivar uma atividade ou dar um privilégio a determinado seguimento social, sem arcar com os custos dele advindos, é “fazer graça com o chapéu alheio”, exigir que outrem exerça as funções que lhe são impostas pela própria Constituição Federal.

Neste sentido, o E. Supremo Tribunal Federal entende vedado aos Estados, a pretexto de veicularem norma em defesa do consumidor, legislar sobre direito civil, notadamente sobre relações contratuais.

Confira-se a respeito o seguinte aresto:

**ADI 4701, 6 Supremo Tribunal Federal Voto - MIN. ROSA WEBER RE 877596 A GR / RJ Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2014, DJe-163 DIVULG 22- 08-2014 PUBLIC 25-08-2014**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE FIXA PRAZOS MÁXIMOS, SEGUNDO A FAIXA ETÁRIA DOS USUÁRIOS, PARA A AUTORIZAÇÃO DE EXAMES PELAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE.**

*Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*

*Gabinete da Desembargadora Marília de Castro Neves Vieira*

1. Encontra-se caracterizado o direito de propositura. Os associados da requerente estão unidos pela comunhão de interesses em relação a um objeto específico (prestação do serviço de assistência suplementar à saúde na modalidade autogestão). Esse elemento caracteriza a unidade de propósito na representação associativa, afastando a excessiva generalidade que, segundo esta Corte, impediria o conhecimento da ação.
2. Por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/88, art. 24, V e VIII) não autoriza os Estados membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I).
3. Os arts. 22, VII e 21, VIII, da Constituição Federal atribuem à União competência para legislar sobre seguros e fiscalizar as operações relacionadas a essa matéria. Tais previsões alcançam os planos de saúde, tendo em vista a sua íntima afinidade com a lógica dos contratos de seguro, notadamente por conta do componente atuarial.
4. Procedência do pedido.”

Diante do exposto, julgo procedente a presente representação para o fim de declarar a inconstitucionalidade § 9º do artigo 22-A da Lei 4.191 de 30 de setembro de 2003 do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 07 de março de 2016.

*Marília de Castro Neves Vieira*  
*Desembargadora Relator*