



**DIRETORIA JURÍDICA
DIVISÃO JURÍDICA LEGISLATIVA¹**

INFORME TÉCNICO Nº 04/2017

Assunto: Projetos legislativos que tangenciam matéria relacionada a “Direito do Consumidor”.

Ementa: Direito Constitucional. Arts. 5º, XXXII; 23, VIII; 170, V; ADCT, art. 48. Competência legislativa para disciplinar matéria de “direito do consumidor“. Requisitos para proposições.

1. DESCRIÇÃO DO OBJETO

O presente estudo compreende as situações que dizem respeito a projetos legislativos apresentados no âmbito do Município e que de alguma forma pretendem disciplinar questões relacionadas à matéria de “direito do consumidor”.

Utilizando como esteira a estrutura empregada para elaboração de pareceres por esta divisão jurídica, passaremos a analisar as circunstâncias mediante as quais é possível, dentro do desenho constitucional de divisão das competências legislativas, que os Municípios legislem acerca do objeto deste estudo.

2. ANÁLISE DA VIABILIDADE DE PROPOSIÇÕES

2.1. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO

Conforme dispõe o artigo 24, incisos V e VIII, da Constituição Federal, a competência para legislar, concorrentemente, sobre produção e consumo e sobre responsabilidade por dano ao consumidor cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal:

¹ A **Divisão Jurídica Legislativa** é órgão de natureza técnico-jurídica que tem como missão contribuir para a consecução das atividades fins do Parlamento. Por princípio, confere orientações imparciais, eminentemente técnicas e apolíticas para instrumentalizar as discussões realizadas no Parlamento pelos detentores de mandato político (art. 49, § 2º do Regimento Interno e anexo da Resolução nº 12/13 – descrição das atribuições dos cargos de consultores legislativos).

b
D
2
D



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

(...)

V – produção e consumo;

(...)

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

Por sua vez, o artigo 30, incisos I e II, da Constituição, prevê que compete aos Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local, bem como suplementarem legislação federal e estadual, naquilo que couber.

Observa-se, no que concerne à repartição de competência entre as pessoas políticas componentes da federação, que o princípio norteador é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberá matéria e questões em que predomina o interesse nacional e geral dos cidadãos, ao passo que aos Estados tocarão as matérias relativas a interesses essencialmente regionais e, por fim, aos Municípios competem os assuntos de interesse predominantemente locais.

E, diga-se, o interesse local caracteriza-se pela predominância, e não pela exclusividade, do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau e não de substância.

Em outros termos: o interesse local é aquele que afeta predominantemente a população do lugar considerado, e assim, que exige regulamentação específica para a localidade (e não regional), conforme seus aspectos particulares.

E sob essa perspectiva, o município não está autorizado genericamente a legislar sobre qualquer tema, **já que não são todos temas que reclamam regulamentação própria da municipalidade**. Em especial no que toca às relações de consumo e proteção ao consumidor, a matéria não pode ser considerada como de interesse preponderante do município; ela interessa, igualmente, aos Estados membros e à União.

Do exposto, resta claro que a matéria tratada por projetos de lei não pode ser enquadrada como de predominante interesse local em todos os casos, uma vez que as questões afetas a direitos dos consumidores (como as exigências de informações, ao consumidor, sobre produtos e serviços por ele adquiridos) são assuntos de **concorrente interesse nacional e regional**, conforme já consignou a própria Lei Maior ao enquadrar a proteção e a defesa do consumidor na competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal.



Embora o artigo 30, II, da CF/88 permita que o Município legisle, em caráter suplementar, sobre direito do consumidor, diante do inciso I deste mesmo artigo, tal situação só se justificaria se houvesse um relevante interesse local, o que não ocorre em todos os casos, tendo em vista que em razão da especificidade da matéria é necessário que a legislação seja uniforme, não devendo haver alterações em esfera municipal.

Nesse contexto, entendemos, a verificação cuidadosa dos deveres e direitos já estatuídos pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), **é essencial em todos os projetos que intencionem promover suplementações de natureza consumerista na legislação municipal.** A pesquisa por leis esparsas, também editadas pelos entes cuja predominância de interesse possa ser afeta às proposições (União e Estado) é, igualmente, recomendada, a fim de se evitar um *bis in idem* legislativo, circunstância em que o projeto em nível municipal restaria prejudicado.

Por fim, esclareça-se que as orientações acima consignadas estão em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria, conforme se infere dos excertos de julgados abaixo transcritos:

O Tribunal de origem, ao examinar a constitucionalidade da Lei Municipal 5.497/12, consignou que o Município invadiu competência legislativa concorrente da União e do Estado. Nesse sentido, extrai-se o seguinte trecho do acórdão impugnado:

“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 “responsabilidade 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 da 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”. (eDOC 1, p. 4)

Verifica-se, assim, que a decisão recorrida está em consonância com a jurisprudência desta Corte. (STF. ARE 883.165. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ 28.03.2016)

Não destoam o entendimento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina a respeito da temática:

(...) "Sob o pretexto de disciplinar, por suplementação de competência, autorizada pelo art. 30, II, da CF, questões regionais ligadas ao direito de informação do consumidor, a lei impugnada dispõe sobre o modo de apresentação dos preços dos



combustíveis pelos postos de distribuição e comercialização instalados no Município.

"Contudo, essa suplementação de competência legislativa diz respeito a especificações acerca de matérias de interesse local, em face de regras gerais estabelecidas em lei federal, atinentes ao rol definido nos arts. 22 e 24, conforme assim preceitua o mesmo inciso II do art. 30, ao limitar que assim se faça 'no que couber' (TJSP, ADIN n. 174.609.0/5-00). (...) (TJSC. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2008.049904-3, da Capital Relator: Des. Cesar Abreu. DJ 09.06.2010).

Diante dessas considerações, quando for verificada a ausência de primazia de interesse local em proposições apresentadas ao escrutínio deste órgão consultivo, entende-se que carecerá de competência o Município para legislar sobre a temática.

Nesse sentido, a orientação do presente informe técnico é de que as proposições passem por avaliação criteriosa a partir dos seguintes quesitos, que deverão, idealmente, ser indicados na justificativa da proposição:

- (i) Declaração de inexistência de regulamentação extensiva a respeito do tema em níveis Federal e Estadual, diferenciando matérias semelhantes a partir dos diplomas nacional e estadual, quando houver;
- (ii) Indicação das razões de primazia do interesse local para regulamentação municipal da matéria, destacando os motivos pelos quais a proposição não criaria obrigações mais adequadas à disciplina Federal ou Estadual;
- (iii) Esclarecimento sobre como a proposição pretende complementar direitos e deveres já previstos em níveis Federal e Estadual.

2.2. FORMA E FORMALIDADES PARA A APRESENTAÇÃO DE PROPOSIÇÕES

Considerando-se os limites à competência acima mencionados, indica-se ainda que não existe óbice de natureza formal que exija das proposições forma especial para sua apresentação pelos parlamentares. Isso porque, a "Constituição do Município" relacionou determinadas matérias cuja disposição legislativa foi reservada à Lei Complementar (rol constante dos incisos do art. 33 da LOM) ou a Resoluções e Decretos Legislativos (art. 46, art. 47 e art. 48 da LOM). A presente matéria, entendemos, não se enquadra em nenhuma das referidas hipóteses.

Há que se observar, apenas, se as matérias que atraem a necessidade de leis complementares disciplinadas pelos respectivos dispositivos não se encontram contempladas nas hipóteses dos rolos acima indicados;



2.3 INICIATIVA LEGISLATIVA

A Lei Orgânica estabelece prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre certos assuntos, todos elencados em rol taxativo presente originalmente no Art. 61, §1º, da Constituição Federal e Art. 37 da própria Lei Orgânica do Município. Entendemos que, relativamente a esse requisito, há necessidade de observar-se, caso a caso, se as proposições estarão em desacordo com os referidos itens, que constituem barreiras à iniciativa parlamentar em proposições relativas à presente matéria – sobretudo em aspectos que exijam a participação de agentes fiscalizadores, comprometimento orçamentário, ou criação de novas atribuições para sua viabilização (ver restrições apontadas pelo Informe Técnico nº 01/2017, desta divisão jurídica).

3. CONCLUSÃO

Tecidas todas estas considerações, recomenda-se que, ao discutir a admissibilidade jurídica de projetos legislativos que tangenciam matéria afeta a “Direito do Consumidor”, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação **rejeite** as proposições que não atendam aos critérios acima indicados, bem como os fundamentos de direito apresentados, tendo em vista a materialização de vícios de ordem formal (ofensa à competência legislativa da União, Art. 22, XI, CF/88) quando em desacordo com os mesmos.

Joinville, em 15 de Outubro de 2017.


Arthur Rodrigues Dalmarco
Consultor Jurídico


Deborah Pierozzi Lobo
Consultora Jurídica


Denilson Rocha de Oliveira
Consultor Jurídico


Maurício Eduardo Roskamp
Chefe da Consultoria Jurídica Legislativa