

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ÓRGÃO ESPECIAL

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0003013-  
36.2022.8.19.0000

REPRESENTANTE: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA ELÉTRICA E  
ELETRÔNICA - ABINEE

REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

REPRESENTADO: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE  
JANEIRO

RELATOR: DES. CESAR CURY

DIREITO CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISOS I, VI, VII, IX, X E XV DO ART. 3º, E DOS INCISOS XV E XVI DO ART. 4º DA LEI Nº 7.023/2021, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE INSTITUIU O CÓDIGO MUNICIPAL DO CONSUMIDOR. ENTIDADE DE ÂMBITO NACIONAL. LEGITIMIDADE ATIVA. DISPOSITIVOS QUE ESTABELECEM PRÁTICAS E CLÁUSULAS CONSIDERADAS ABUSIVAS NO CAMPO DAS RELAÇÕES DE CONSUMO. LIMITES DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO QUE RESTARAM EXTRAPOLADOS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, OS ESTADOS E O DISTRITO FEDERAL PARA TRATAR DE DIREITO DO CONSUMIDOR. INEXISTÊNCIA DE INTERESSE LOCAL QUE POSSIBILITE A EDIÇÃO DE NORMA COMPLEMENTAR SOBRE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR PELO ENTE MUNICIPAL. VIOLAÇÃO DO ART. 74, INCISOS V E VIII E §2º, E DO ART. 358, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 0003013-36.2022.8.19.0000, em que é representante ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA ELÉTRICA E ELETRÔNICA - ABINEE e

representados **CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO** e **EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, acordam, por **UNANIMIDADE** de votos, os desembargadores que compõem o **Órgão Especial** do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em **JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO**, nos termos do voto do Relator.

### VOTO

Trata-se de representação de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, movida pela Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica - ABINEE, tendo como objeto a Lei nº 7.023/2021, do Município do Rio de Janeiro, que instituiu o Código Municipal do Consumidor.

Alega a representante, em síntese, que o artigo 3º, incisos I, VI, VII, IX, X e XV, e o artigo 4º, incisos XV e XVI, incorrem em inconstitucionalidades formais, pela invasão de competência privativa da União e pela extrapolação da competência legislativa municipal; que há inconstitucionalidades materiais, como a violação dos princípios da igualdade, da livre iniciativa e da proporcionalidade; e que, como as regras de competência constitucionais de repartição de competência (arts. 22, 24 e 30 da CRFB) foram expressamente incorporadas à Constituição Estadual (e.g. arts. 6º, 72 e 358 da CE), ao não se limitar a temas de interesse local, a lei impugnada viola a Constituição Estadual.

O pedido liminar foi indeferido às fls. 74/75.

O Prefeito Municipal manifestou-se às fls. 84/92, aduzindo, em resumo, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se solidificou no sentido de reconhecer aos Municípios competência para legislar sobre norma de direito do consumidor quando presente o interesse local e/ou no exercício da competência suplementar; que o caráter geral e abstrato das normas nacionais de defesa do consumidor autoriza o Município, no exercício de sua competência suplementar e local, como lhe permite o art. 358, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a tipificar como abusivas ao consumidor carioca determinadas condutas específicas, não se observando, por consequência, a violação da competência legislativa federal; e que não se busca a criação de uma categoria de consumidor diferenciada, que violaria o princípio da igualdade, mas de simples disciplina local de normas de proteção e defesa do consumidor, em complemento às normas nacionais já existentes.

A Mesa Diretora da Câmara Municipal do Rio de Janeiro consignou às fls. 93/105 que a representante não detém legitimidade para questionar a constitucionalidade da lei municipal; que, como se extrai da leitura da norma atacada, sua disciplina incide na esfera da proteção ao consumidor, mas no estrito âmbito da competência municipal conferida pelo art. 30, I, da Constituição da República, que delega aos Municípios competência exclusiva para legislar e fiscalizar assuntos de interesse local; e que incabível seria excluir o Município do círculo de proteção de defesa do consumidor.

A manifestação da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro veio às fls. 111/116, argumentando a ilegitimidade da representante; que o Município dispõe de competência para

legislar sobre consumo, nos termos do art. 24, V, da Carta Magna, reproduzido pelo art. 74, V, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; que, nos termos da jurisprudência do Eg. STF, não há como afastar a existência de interesse local para o exercício da competência legislativa; que os dispositivos impugnados não colidem com o regime de proteção estabelecido no Código de Defesa do Consumidor, mas apenas detalham o conteúdo de práticas e cláusulas contratuais que já são reputadas como abusivas pela legislação federal; e que os dispositivos questionados foram editados em conformidade com a divisão de competências legislativas estabelecidas pela Constituição da República, estando em conformidade com o art. 63 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Parecer da Procuradoria de Justiça às fls. 117/132, opinando pela procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados.

Brevemente relatados, passa-se ao julgamento.

Inicialmente, rejeito a preliminar, eis que a legitimidade da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), entidade de classe de âmbito nacional, para a propositura da ação, já foi reconhecida pela Suprema Corte, no exame da ADI 6.214, DJe 21/05/2021 e da ADI 4.761, DJe 14/11/2016.

Quanto ao tema de fundo, pretende-se o reconhecimento da inconstitucionalidade dos incisos I, VI, VII, IX, X e XV, do art. 3º, e dos incisos XV e XVI, do art. 4º, da Lei nº 7.023/2021, do Município do Rio de Janeiro, que instituiu o "Código Municipal do Consumidor" do Rio de Janeiro, *litteris*:

**Art. 3º Constituem práticas abusivas dentre outras, nas relações de consumo municipal:**

I - a exigência de dois ou mais laudos da assistência técnica para a troca de produto viciado (defeituoso);

VI - o estabelecimento de limites quantitativos na venda dos produtos ofertados;

VII - na oferta de produtos e serviços, deve constar o preço individual no anúncio;

IX - a não disponibilização de atendimento direto ao consumidor no Município;

X - retenção do original da nota fiscal do produto na assistência técnica;

XV - a oferta publicitária que não informa sobre o prazo para entrega de mercadorias;

**Art. 4º São consideradas abusivas, dentre outras, as seguintes cláusulas contratuais:**

XV - autorizar o envio do nome do consumidor ou seus garantes a banco de dados e cadastros de consumidores sem notificação prévia por envio de carta simples e por meio eletrônico;

XVI - obrigar o consumidor, nos contratos de adesão, a manifestar-se sobre a transferência, onerosa ou não, para terceiros, dos dados cadastrais confiados ao fornecedor, sem observância da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018;

Como já pontuou o Eg. STF, conforme o que dispõe o art. 24 da Carta Maior, é atribuição da União legislar sobre normas gerais acerca da proteção ao consumidor. O poder complementar dos demais entes da federação apenas pormenorizam a questão, complementando-a, mas jamais alterando-a em sua essência ou mesmo estabelecendo regras incompatíveis com a norma geral (ADI 3.623, DJe 04/11/2019).

O legislador constituinte de 1988, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local, anotou aquela Corte ao ensejo da análise da ADI 6.214, DJe 21/05/2021.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, ressaltou o Col. STF, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF,

art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

O *Parquet* em atuação neste Órgão Especial assim consignou:

No ordenamento jurídico brasileiro, as normas gerais de proteção ao consumidor estão disciplinadas no Código de Defesa do Consumidor, instituído pela Lei Federal n° 8.078/1990. Em seu conteúdo, encontram-se relacionadas tanto práticas abusivas adotadas pelo fornecedor de produtos e serviços (art. 39), quanto cláusulas abusivas previstas nos contratos de fornecimento de produtos e serviços (art. 51), o que revela o caráter geral dos assuntos tratados nos incisos da legislação municipal impugnada.

Além disso, há normas federais e estaduais editadas anteriormente que perpassam pelos assuntos tratados nos dispositivos objeto desta Representação, como a Lei Federal n° 10.962/2004, que dispõe sobre a oferta e as formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor; a Lei Estadual n° 3.669/2001, que obriga os fornecedores de bens e serviços do estado a fixar data e hora para entrega dos produtos ou realização dos serviços aos consumidores; e o Decreto n° 2.181/1997, que versa sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, estabelece normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas do CDC.

Dessa maneira, percebe-se que não só existem normas promulgadas pela União com o escopo de estabelecer regras gerais acerca da proteção e defesa do consumidor, como também há leis

estaduais que as complementam, cenário que evidencia tanto a regra de competência do art. 24, inciso VIII, parágrafos primeiro e segundo, da CF, quanto a impossibilidade de o Município do Rio de Janeiro prever diretrizes que, no intuito de complementar o arcabouço legal da União e dos Estados, ultrapassem o interesse local.

O Eg. STF já decidiu que é inconstitucional lei estadual, distrital ou municipal que verse sobre normas gerais de defesa do consumidor, por ofensa ao art. 24, VIII e §1º, do texto constitucional (ADI 3.623, DJe 04/11/2019). No mesmo sentido: ADI 6.668, DJe 07/03/2022; e ADI 5.174, DJe 28/11/2019.

Segundo dispõe o art. 30 da CF/88, incumbe aos Municípios organizarem-se e disciplinarem a matéria, em consonância com o interesse local, observados os princípios expressos na Constituição da República e na Constituição estadual respectiva.

A norma impugnada transborda os limites de interesse do ente municipal, tratando de direito do consumidor, que está previsto na Lei Nacional nº 8.078/90, sendo tal matéria de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, restando, assim, violados o artigo 24, incisos V e VIII e §2º, da Constituição da República, e o artigo 74, incisos V e VIII e §2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, assim como seu art. 358, incisos I e II.

Compete à União, portanto, editar a norma geral, e aos Estados e ao Distrito Federal, legislar de forma complementar,



exercendo tão somente a competência legislativa plena, quando não houver norma geral editada pela União.

A lei geral é o Código de Proteção e Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078/90 -, não havendo lacuna a ser colmatada, remanescendo aos Estados e ao Distrito Federal a complementação da lei federal, com o escopo de se adaptar a norma geral às especificidades locais.

Nesse contexto, padece a lei impugnada de inconstitucionalidade formal e material, dada a invasão de matéria cuja competência é privativa da União.

O transbordamento de competência entre Órgãos caracteriza o vício formal de iniciativa, traduzindo-se a não observância da regra de competência para edição do ato em inconstitucionalidade orgânica formal.

Flagrante, portanto, a violação ao Princípio da Separação de Poderes, previsto no artigo 7º da Constituição Estadual, e no artigo 2º da CRFB/88 - violação reflexa -, caracterizado o vício de iniciativa.

Ainda que sob a justificativa de proteção do interesse local, a legislação municipal não pode extrapolar os limites de sua competência, e invadir a do Estado e da União, previamente definidas nas respectivas Cartas Constitucionais, devendo limitar-se a complementar, no que lhe couber, a legislação estadual e federal.

Isso posto, voto pela **PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO** para declarar a inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, dos

incisos I, VI, VII, IX, X e XV do art. 3º, e dos incisos XV e XVI do art. 4º da Lei nº 7.023/2021, do Município do Rio de Janeiro, por violação do art. 74, incisos V e VIII e §2º, e do art. 358, I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como, de forma reflexa, do art. 24, incisos V e VIII e §2º, da Constituição da República.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

**CESAR CURY**  
***Desembargador Relator***