



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2023.0000209111

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2260724-88.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA ELÉTRICA E ELETRÔNICA ABINEE, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. DÉCIO NOTARANGELI. VENCIDOS, EM PARTE, OS EXMOS. SRS. DES. DAMIÃO COGAN (COM DECLARAÇÃO), LUCIANA BRESCIANI (COM DECLARAÇÃO), TASSO DUARTE DE MELO (COM DECLARAÇÃO), GUILHERME STRENGER, XAVIER DE AQUINO, FERREIRA RODRIGUES, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO E JAMES SIANO. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR O EXMO. SR. DES. RICARDO ANAFE.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores DÉCIO NOTARANGELI, vencedor, DAMIÃO COGAN, vencido, RICARDO ANAFE (Presidente), FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA E XAVIER DE AQUINO.

São Paulo, 15 de março de 2023

*

RELATOR DESIGNADO

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

VOTO Nº 33.752

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROCESSO Nº 2260724-88.2019.8.26.0000

**AUTOR: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA ELÉTRICA E
 ELETRÔNICA – ABINEE**

RÉUS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E OUTRO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 17.109, de 04 DE JUNHO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, QUE INSTITUI O CÓDIGO MUNICIPAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR – NORMA QUE DISPÕE SOBRE PRODUÇÃO E CONSUMO – OFENSA AO PACTO FEDERATIVO – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL – VIOLAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO CARACTERIZADA - INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A Lei nº 17.109, de 04 de junho de 2019, do Município de São Paulo, que institui o Código Municipal de Defesa do Consumidor, versa sobre produção e consumo, matérias que são de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, V e VIII, CF). Paradigma que se presta ao controle concentrado de constitucionalidade de norma municipal (art. 144 da Constituição do Estado e Tema nº 484 do STF). Regra de processo legislativo de reprodução obrigatória por parte dos Estados-membros.

2. Em matéria de produção e consumo, aos Municípios cabe suplementar a legislação federal e estadual “no que couber” (art. 30, II, CF). E o que lhes cabe, pelo princípio da preponderância são os assuntos de interesse local. Ausência de interesse local prestigiado na norma, exceto o Capítulo III, que trata da Coordenadoria de Defesa do Consumidor – PROCON Municipal, porquanto os Municípios gozam de autonomia administrativa (art. 18, caput, CF), competindo-lhes privativamente legislar sobre o funcionamento de seus órgãos. Ausência de vício de inconstitucionalidade nos artigos 10, 11, 12, 13 e 14 da referida Lei.

3. Não é o fato de a lei municipal ser pior ou melhor, mais ou menos restritiva do que as normas federais ou estaduais vigentes que torna o Município competente para legislar sobre o tema. A competência legislativa exige uma análise prévia à do teor das disposições impugnadas, porque, afinal, a entidade política incompetente não pode editar leis válidas, por mais que sejam bem-intencionadas, quaisquer que seja o seu teor.

4. Instituição da cobrança de emolumentos, que se caracterizam como taxa, devidos pelo registro e encaminhamento de reclamações fundamentadas analisadas pelo Procon Municipal. Ao condicionar a exigência de emolumentos à procedência da reclamação formulada contra o fornecedor – que não é o



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

contribuinte do tributo – o legislador municipal deslocou o fundamento da cobrança, da atuação dos órgãos fiscalizatórios ou prestadores de serviços públicos, para a prática de um ilícito administrativo pelo fornecedor reclamado, o que, por definição, exclui a possibilidade de se tratar de tributo (art. 145, II, CF). Inadmissibilidade. Ação direta de inconstitucionalidade procedente, em parte.

Adota-se o relatório de fls. 451/456.

Assim como o eminente relator, meu voto afasta a matéria preliminar. No mérito, porém, ousou divergir, *data maxima venia*, do eminente relator, Des. Damião Cogan, pois entendo que o caso é de procedência parcial, mas em maior extensão, da ação direta para reconhecer a incompatibilidade da Lei nº 17.109, de 04 de junho de 2019, do Município de São Paulo, com o art. 24 (“Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre”), V (“produção e consumo”) e VIII (“responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”), da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por força do art. 1º (“O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal”) e art. 144 (“Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”) da Constituição Estadual.

Conquanto não tenha sido reproduzido pela Constituição Bandeirante, o art. 24 da CF se presta ao controle concentrado de constitucionalidade de norma municipal, nos termos do artigo 144 da Constituição Estadual, e da tese firmada no julgamento do Tema nº 484 do STF: “Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”.

E, “como se sabe, as normas do texto constitucional, seja de seu corpo definitivo ou de seu corpo transitório, alusivas a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

regras de processo legislativo, são normas de reprodução obrigatória por parte dos Estados-Membros. Nesse sentido: ADI 6337, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 24/8/2020, DJe de 22/10/2020; ADI 6308-MC-Ref. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 29/6/2020; ADI 2867, Rel. Min. CELSO DEMELLO, Tribunal Pleno, julgado em 3/12/2003, DJ de 9/2/2007; entre outros julgados” (STF – ADI 6080 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 17/02/21).

Quanto à questão de fundo, pede-se vênia para transcrever a precisa lição de HELY LOPES MEIRELLES:

“A Constituição vigente, como as anteriores, desde a proclamação da República, adotou o sistema de competências ou poderes reservados ou enumerados para a União e para os Municípios, ficando os remanescentes para os Estados. Esse sistema está consubstanciado no § 1º do artigo 25, que dispõe: 'São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição'.

Poderes reservados são os enumerados na Constituição como pertencentes à União ou aos Municípios, e também os que estão ínsitos naquelas e nos princípios constitucionais adotados. Daí a existência de poderes explícitos e de poderes implícitos, constituindo as denominadas reservas da Constituição.

Poderes explícitos são aqueles que estão literalmente expressos no texto constitucional, como os dos arts. 21 e 22, para a União, e os do art. 30, para os Municípios. Poderes implícitos são os que resultam como consequência lógica e necessária de um poder explícito, ou dos princípios adotados pela Constituição. Exemplo da primeira hipótese: do poder explícito de instituir um tributo resulta o poder implícito de arrecadá-lo. Exemplo da segunda hipótese: do princípio federativo resulta para a União o poder de dividir o território nacional em Estados autônomos.

Como se vê, a teoria dos poderes implícitos está constitucionalmente consagrada no nosso regime, como norma interpretativa de observância obrigatória na partilha da competência entre União, os Estados-membros, e os Municípios (...).

Entre nós, portanto, remanescem para os estados-membros todos os poderes que não estão reservados expressa, implícita ou explicitamente à União e aos municípios. Por isso se diz – e com inteiro acerto – que a competência do Estado-membro é residual, por recolher os poderes e atribuições que restam da reserva da União e dos Municípios.

(...)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Firmado o princípio de que a nossa Constituição Federal estabeleceu três esferas de competência e não deixou para os Municípios poderes remanescentes, com aos Estados-membros, segue-se que as Comunas só têm poderes enumerados e mais os que defluírem destes, de maneira implícita, à semelhança do que ocorre com a União.

O eminente publicista Victor Nunes Leal enunciou e esquematizou quatro regras que muito facilitam o deslinde da matéria, e que nos permitimos adotar e transcrever como síntese dos princípios constitucionais que asseguram e delimitam a autonomia municipal e o âmbito de sua ação.

(...)

A primeira regra esclarece que a competência municipal expressa e exclusiva – como, por exemplo, a organização dos serviços públicos locais (CF, art. 30, V) – afasta qualquer outra competência sobre o assunto, seja ela federal ou estadual. A manifestação expressa e privativa da competência do Município repele a de qualquer outra entidade estatal, poder, órgão ou autarquia. Qualquer ingerência estranha na competência municipal será inconstitucional e afastável pela via judicial.

A segunda regra objetiva a competência implícita do Município, sobre a qual prevalecem a competência estadual expressa e também a competência federal expressa ou implícita.

A terceira regra estabelece, em conexão com a anterior, que com relação aos poderes remanescentes do Estado prevalece sempre a competência implícita e explícita do Município. Isso porque a Constituição Federal declara, em seu art. 25, § 1º, que aos Estados se reservam todas as competências que não lhe sejam vedadas. Ora, os poderes que a constituição confere aos Municípios, de modo implícito ou explícito, estão vedadas ao Estado. Logo, a competência remanescente do Estado cede diante da do Município.

A quarta e última regra dirige-se aos poderes concorrentes, em que as três esferas – federal, estadual e municipal, disputam a mesma competência. Neste caso, e somente neste, prevalece o princípio da primazia da União sobre os Estados, e do Estado sobre o Município, com decorrência lógica de que os interesses nacionais devem prevalecer sobre os locais" (Direito Municipal Brasileiro, 16ª edição, pp. 133/136).

Feitos esses esclarecimentos, passa-se à análise da Lei nº 17.109, de 04 de junho de 2019, do Município de São Paulo, que institui o Código Municipal de Defesa do Consumidor e dá outras providências.

“CAPÍTULO I



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º O presente Código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor no âmbito e no interesse local do Município de São Paulo, nos termos do art. 5º, inciso XXXII, art. 170, inciso V e art. 30, incisos I e II, todos da Constituição Federal e da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Art. 2º A Política Municipal das Relações de Consumo tem como princípios:

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor;

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico;

IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

V - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo;

VI - racionalização e melhoria dos serviços públicos.

Seção I

Das Práticas Abusivas

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);

II - a exigência de caução para atendimento médico-hospitalar;

III - a exposição de informações e anúncios que contrariam as normas do presente Código Municipal de Defesa do Consumidor, bem como de outras normas de proteção consumerista;

IV - o não fornecimento de cópia contratual, por meio físico ou digital, antes da manifestação de anuência do consumidor;

V - transferir ao consumidor o ônus do custo da cobrança nos boletos bancários;

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;

VIII - o corte de serviço essencial na véspera de final de semana e feriados;

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

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

XI - a demora superior a 5 (cinco) dias úteis para a retirada do nome dos consumidores inadimplentes do Serviço de Proteção ao Crédito – SPC e Serasa, após quitação de débitos;

XII - manter o nome do consumidor nos cadastros de restrição ao crédito no caso de renegociação da dívida, em prazo superior a 5 (cinco) dias úteis, contados desde a data da assinatura pelas partes;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

XIII - cobrança de consumação mínima ou obrigatória nos bares, restaurantes e casas noturnas;

XIV - a não afixação em bares e restaurantes dos preços de serviços e produtos oferecidos ao consumidor;

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

XVI - oferecer balas ou outros produtos para complementar o troco;

XVII - eximir de responsabilidade o fornecedor nos casos de furto ou qualquer dano constatado nos veículos estacionados em áreas preservadas para este fim, em seu estabelecimento.

Seção II

Das Cláusulas Abusivas

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

I - elejam foro para dirimir conflitos decorrentes das relações de consumo diverso daquele onde reside o consumidor;

II - imponham, em caso de impontualidade, a interrupção de serviço essencial, sem aviso prévio, com prazo inferior a 15 (quinze) dias;

III - não restabeleçam integralmente os direitos do consumidor a partir da purgação da mora;

IV - impeçam o consumidor de se beneficiar do evento do termo de garantia contratual que lhe seja mais favorável;

V - atribuam ao fornecedor o poder de escolha entre múltiplos índices de reajuste, entre os admitidos legalmente;

VI - permitam ao fornecedor emitir títulos de crédito em branco ou livremente circuláveis por meio de endosso na apresentação de toda e qualquer obrigação assumida pelo consumidor;

VII - imponham limite ao tempo de internação hospitalar que não prescrito pelo médico;

VIII - permitam ao fornecedor de serviço essencial (água, energia elétrica, telefonia) incluir na conta sem autorização expressa do consumidor a cobrança de outro serviço, excetuando-se os casos em que a prestadora do serviço essencial informe e disponibilize gratuitamente ao consumidor a opção de bloqueio prévio na cobrança ou utilização dos serviços de valor adicionável;

IX - estabeleçam, nos contratos de prestação de serviços educacionais, a vinculação à aquisição de outros produtos ou serviços;

X - exijam a assinatura de duplicatas, letras de câmbio, notas promissórias ou quaisquer outros títulos de crédito em branco;

XI - subtraíam ao consumidor, nos contratos de seguro, o recebimento de valor inferior ao contratado na apólice;

XII - estipulem presunção de conhecimento por parte do consumidor de fatos novos não previstos em contrato;

XIII - estabeleçam restrições ao direito do consumidor de questionar nas esferas administrativa e judicial possíveis lesões decorrentes de contrato por ele assinado;

XIV - autorizem, em virtude de inadimplemento, o não fornecimento ao consumidor de informações de posse do fornecedor, tais como: histórico escolar, registros médicos, e demais do gênero;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

XV – (VETADO)

XVI - prevejam, nos contratos de seguro de automóvel, o ressarcimento pelo valor de mercado, se inferior ao previsto no contrato;

XVII - autorizem 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;

XVIII - obriguem o consumidor, nos contratos de adesão, a manifestarem-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;

XIX - autorizem o fornecedor a investigar a vida privada do consumidor de forma contrária à legislação pátria.

CAPÍTULO II

DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Art. 5º Nos casos de infração a este Código Municipal de Defesa do Consumidor, ficará o fornecedor sujeito às seguintes espécies de sanções administrativas, sendo o procedimento do processo administrativo regido pelos arts. 33 e seguintes do Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, da Presidência da República:

I - multa;

II - apreensão do produto;

III - inutilização do produto;

IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente;

V - proibição de fabricação do produto;

VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviços;

VII - suspensão temporária da atividade;

VIII - revogação de concessão ou permissão de uso;

IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade;

X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade;

XI - intervenção administrativa;

XII - imposição de contrapropaganda.

Art. 6º A pena de multa nas infrações ao Código de Defesa do Consumidor será graduada dentro dos limites previstos na Lei Federal nº 8.078, de 1990, e Decreto Federal nº 2.181, de 1997.

Art. 7º Compete à Coordenadoria de Defesa do Consumidor – Procon a aplicação das sanções administrativas previstas no art. 5º da presente Lei.

Seção I

Da Inscrição em Dívida Ativa

Art. 8º Não sendo recolhido o valor da multa aplicada, em 30 (trinta) dias da ciência do autuado sobre decisão administrativa definitiva, será o débito encaminhado à Procuradoria Geral do Município para inscrição em dívida ativa, acrescido de honorários e demais encargos para cobrança.

Parágrafo único. O Procon Paulistano encaminhará periodicamente à Procuradoria Geral do Município as informações necessárias ao cumprimento do previsto no “caput”.

Seção II



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Da Destinação dos Recursos

Art. 9º Os valores arrecadados pela cobrança de multas aplicadas na conformidade desta Lei serão destinados ao Fundo Municipal dos Direitos do Consumidor e utilizados para financiamento de projetos relacionados com os objetivos da Política Municipal das Relações de Consumo, com a defesa dos direitos básicos do consumidor e com a modernização administrativa do Procon Paulistano.

CAPÍTULO III

DO ATENDIMENTO AO CONSUMIDOR

Art. 10. Serão atendidos pela Coordenadoria de Defesa do Consumidor – Procon Municipal os consumidores, pessoas físicas ou jurídicas, domiciliados no Município de São Paulo, que tiverem estabelecido relação jurídica de consumo com fornecedores, pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, públicas ou privadas, nos termos do art. 3º da Lei Federal nº 8.078, de 1990.

Art. 11. As reclamações de consumo podem ser instauradas a pedido do consumidor ou de ofício, devendo conter todos os requisitos legais e formais necessários à sua tramitação.

Art. 12. A Coordenadoria de Defesa do Consumidor – Procon Municipal, mediante análise técnica, poderá proceder de imediato ao registro de reclamação, independentemente de notificação preliminar, bem como converter os casos apresentados a título de consulta em reclamações de ofício.

Art. 13. As notificações e intimações da Coordenadoria de Defesa do Consumidor – Procon Municipal serão realizadas:

I - por correio eletrônico, mediante prova de sua entrega no endereço eletrônico do consumidor ou fornecedor;

II - por comunicações eletrônicas encaminhadas por meio do aplicativo de troca de mensagem verificável, direcionadas ao número de telefone cadastrado na Coordenadoria de Defesa do Consumidor – Procon Municipal;

III - pessoalmente;

IV - por correio;

V - por edital devidamente publicado, quando resultar improficuo quaisquer dos meios previstos nos incisos I a IV do “caput” deste artigo;

VI - por outras formas previstas na legislação em vigor.

§ 1º Para a notificação ou intimação de que tratam os incisos I e II do “caput” deste artigo, considera-se como domicílio:

a) do consumidor: o endereço eletrônico e o número de telefone indicados pelo consumidor, constantes do cadastro no sítio eletrônico da Coordenadoria de Defesa do Consumidor – Procon Municipal;

b) do fornecedor: o endereço eletrônico e o número de telefone informados pelo fornecedor à Coordenadoria de Defesa do Consumidor – Procon Municipal, quando de sua adesão à plataforma de atendimento ao consumidor ou por outros meios.

§ 2º A utilização das formas de notificação e intimação previstas nos incisos I a IV do “caput” deste artigo não está sujeita a ordem de preferência.

Art. 14. Findo o procedimento de atendimento e encaminhamento, a Coordenadoria de Defesa do Consumidor – Procon Municipal



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

proferirá manifestação conclusiva determinando a sua classificação final em:

- I - reclamação fundamentada atendida;
- II - reclamação fundamentada não atendida;
- III - reclamação encerrada;
- IV - reclamação não fundamentada;
- V - consulta fornecida.

Parágrafo único. Para a caracterização da reclamação fundamentada, nos termos do inciso II do art. 58 do Decreto Federal nº 2.181, de 1997, apta a integrar o cadastro de que trata o art. 44 da Lei Federal nº 8.078, de 1990, será analisada a notícia ou ameaça de lesão apresentada quanto à verossimilhança das alegações e quanto ao nexo de causalidade entre os fatos narrados e a lesão ou ameaça de lesão neles apontadas, não se exigindo, para tanto, a comprovação de sua efetiva ocorrência.

Art. 15. Pelo registro e encaminhamento de reclamações fundamentadas analisadas pela Coordenadoria de Defesa do Consumidor – Procon Municipal serão cobrados emolumentos a serem recolhidos pelos fornecedores reclamados.

§ 1º Os emolumentos serão destinados, exclusivamente, ao Fundo Municipal de Defesa do Consumidor – FMDC.

§ 2º Caberá ao fornecedor reclamado o recolhimento dos emolumentos.

§ 3º Em nenhuma hipótese caberá ao consumidor o pagamento dos emolumentos.

§ 4º As reclamações não fundamentadas, encerradas e as consultas fornecidas não serão passíveis de recolhimento de emolumentos.

Art. 16. O valor dos emolumentos corresponderá a:

- I - R\$ 300,00 (trezentos reais) por reclamação fundamentada atendida;
- II - R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais) por reclamação fundamentada não atendida.

Parágrafo único. Os valores referidos nos incisos I e II do “caput” deste artigo serão atualizados em fevereiro de cada ano, pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, do exercício anterior, ou por outro índice que vier a substituí-lo.

Art. 17. No caso de reclamações coletivas, o cálculo deverá considerar o número de consumidores reclamantes e afetados pela prática ilícita do fornecedor.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 18. No desempenho de suas funções, os órgãos do Sistema Municipal de Defesa do Consumidor poderão manter convênios com entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a persecução dos fins desta Lei, com a aprovação prévia do Conselho Municipal de Defesa do Consumidor.

Art. 19. Compete ao Poder Executivo fornecer a infraestrutura necessária para o funcionamento dos órgãos públicos municipais disciplinados nesta Lei.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Art. 20. O Poder Executivo regulamentará no que couber esta Lei.

Art. 21. Este Código entra em vigor na data da sua publicação".

Como se depreende da leitura, a Lei Municipal nº 17.109/19 versa sobre relações de consumo e direito do consumidor, matérias de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal:

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;

O que significa dizer que compete à União estabelecer as normas gerais, que poderão ser suplementadas pelos Estados (art. 24, §§ 1º e 2º, CF). Na ausência de lei federal disposta sobre as normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º, CF).

Aos Municípios, por seu turno, cabe suplementar a legislação federal e estadual "no que couber" (art. 30, II, CF). E o que lhes cabe, pelo princípio da preponderância (ou predominância), são os assuntos de interesse local.

"Interesse local", ensina HELY LOPES MEIRELLES, "não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe aos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União" (ob. cit., p. 111).

Da leitura do texto legal impugnado, todavia, e com todas as vênias, não exsurge qualquer interesse local prestigiado na norma, exceto o Capítulo III, que trata da Coordenadoria de Defesa do Consumidor – PROCON Municipal.

Na verdade, o que a lei pretende, como reconhecido nas informações da Câmara Municipal de São Paulo, com base na justificativa apresentada pelo autor do Projeto de Lei nº 126/2016, é "ampliar e fortalecer os direitos do consumidor" (fls. 200, grifei), ou seja, aprimorar a norma geral editada pela União, no uso de competência legislativa concorrente com os Estados e o Distrito Federal (art. 24, V e VIII, CF), que já tratou de forma abrangente, dentre outras questões, das práticas abusivas (art. 39 da Lei nº 8.078/1990), das cláusulas abusivas (art. 51 da Lei nº 8.078/1990) e das sanções administrativas (art. 56 da Lei nº 8.078/1990), matérias contempladas na lei impugnada.

A ausência de interesse local é ilustrada, à evidência, pela comparação da Lei nº 17.109, de 04 de junho de 2019, do Município de São Paulo, com a Lei nº 7.023, de 02 de setembro de 2021, do Município do Rio de Janeiro (diferenças em negrito, e excluído o Capítulo III, sobre o qual se falará mais adiante):

LEI Nº 17.109/19	LEI Nº 7.023/21
CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES	CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES
Art. 1º O presente Código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor no âmbito e no interesse local do Município de São Paulo , nos termos do art. 5º, inciso XXXII, art. 170, inciso V e art. 30, incisos I e II, todos da Constituição Federal e da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.	Art. 1º O presente Código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor no âmbito e no interesse local do Município do Rio de Janeiro , nos termos do art. 5º, inciso XXXII, art. 170, inciso V e art. 30, incisos I e II, todos da Constituição Federal e da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

	1990.
<p>Art. 2º A Política Municipal das Relações de Consumo tem como princípios:</p> <p>I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;</p> <p>II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor;</p> <p>III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico;</p> <p>IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, com vistas à melhoria do mercado de consumo;</p> <p>V - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo;</p> <p>VI - racionalização e melhoria dos serviços públicos.</p>	<p>Art. 2º A Política Municipal das Relações de Consumo tem como princípios:</p> <p>I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;</p> <p>II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor;</p> <p>III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico;</p> <p>IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, com vistas à melhoria do mercado de consumo;</p> <p>V - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo;</p> <p>VI - racionalização e melhoria dos serviços públicos.</p>
<p>Seção I</p> <p>Das Práticas Abusivas</p>	<p>Seção I</p> <p>Das Práticas Abusivas</p>
<p>Art. 3º Constituem práticas abusivas dentre outras, nas relações de consumo municipal:</p> <p>I - a exigência de dois ou mais laudos da assistência técnica para a troca de produto viciado (defeituoso);</p> <p>II - a exigência de caução para atendimento médico-hospitalar;</p> <p>III - a exposição de informações e anúncios que contrariam as normas do presente Código Municipal de Defesa do Consumidor, bem como de outras normas de proteção consumerista;</p> <p>IV - o não fornecimento de cópia contratual, por meio físico ou digital, antes da manifestação de anuência do consumidor;</p> <p>V - transferir ao consumidor o ônus do custo da cobrança nos boletos bancários;</p> <p>VI - o estabelecimento de limites quantitativos na venda dos produtos ofertados;</p>	<p>Art. 3º Constituem práticas abusivas dentre outras, nas relações de consumo municipal:</p> <p>I - a exigência de dois ou mais laudos da assistência técnica para a troca de produto viciado (defeituoso);</p> <p>II - a exigência de caução para atendimento médico-hospitalar;</p> <p>III - a exposição de informações e anúncios que contrariam as normas do presente Código Municipal de Defesa do Consumidor, bem como de outras normas de proteção consumerista;</p> <p>IV - o não fornecimento de cópia contratual, por meio físico ou digital, antes da manifestação de anuência do consumidor;</p> <p>V - transferir ao consumidor o ônus do custo da cobrança nos boletos bancários;</p> <p>VI - o estabelecimento de limites quantitativos na venda dos produtos ofertados;</p>



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

<p>VII - na oferta de produtos e serviços, deve constar o preço individual no anúncio;</p> <p>VIII - o corte de serviço essencial na véspera de final de semana e feriados;</p> <p>IX - a não disponibilização de atendimento direto ao consumidor no Município;</p> <p>X - retenção do original da nota fiscal do produto na assistência técnica;</p> <p>XI - a demora superior a 5 (cinco) dias úteis para a retirada do nome dos consumidores inadimplentes do Serviço de Proteção ao Crédito – SPC e Serasa, após quitação de débitos;</p> <p>XII - manter o nome do consumidor nos cadastros de restrição ao crédito no caso de renegociação da dívida, em prazo superior a 5 (cinco) dias úteis, contados desde a data da assinatura pelas partes;</p> <p>XIII - cobrança de consumação mínima ou obrigatória nos bares, restaurantes e casas noturnas;</p> <p>XIV - a não afixação em bares e restaurantes dos preços de serviços e produtos oferecidos ao consumidor;</p> <p>XV - a oferta publicitária que não informa sobre o prazo para entrega de mercadorias;</p> <p>XVI - oferecer balas ou outros produtos para complementar o troco;</p> <p>XVII - eximir de responsabilidade o fornecedor nos casos de furto ou qualquer dano constatado nos veículos estacionados em áreas preservadas para este fim, em seu estabelecimento.</p>	<p>VII - na oferta de produtos e serviços, deve constar o preço individual no anúncio;</p> <p>VIII - o corte de serviço essencial na véspera de final de semana e feriados;</p> <p>IX - a não disponibilização de atendimento direto ao consumidor no Município;</p> <p>X - retenção do original da nota fiscal do produto na assistência técnica;</p> <p>XI - a demora superior a cinco dias úteis para a retirada do nome dos consumidores inadimplentes do Serviço de Proteção ao Crédito - SPC e Serasa, após quitação de débitos;</p> <p>XII - manter o nome do consumidor nos cadastros de restrição ao crédito no caso de renegociação da dívida, em prazo superior a cinco dias úteis, contados desde a data da assinatura pelas partes;</p> <p>XIII - cobrança de consumação mínima ou obrigatória nos bares, restaurantes e casas noturnas;</p> <p>XIV - a não afixação em bares e restaurantes dos preços de serviços e produtos oferecidos ao consumidor;</p> <p>XV - a oferta publicitária que não informa sobre o prazo para entrega de mercadorias;</p> <p>XVI - oferecer balas ou outros produtos para complementar o troco;</p> <p>XVII - eximir de responsabilidade o fornecedor nos casos de furto ou qualquer dano constatado nos veículos estacionados em áreas preservadas para este fim, em seu estabelecimento.</p>
<p>Seção II Das Cláusulas Abusivas</p>	<p>Seção II Das Cláusulas Abusivas</p>
<p>Art. 4º São consideradas abusivas, dentre outras, as seguintes cláusulas contratuais:</p> <p>I - elejam foro para dirimir conflitos decorrentes das relações de consumo diverso daquele onde reside o consumidor;</p> <p>II - imponham, em caso de impontualidade, a interrupção de</p>	<p>Art. 4º São consideradas abusivas, dentre outras, as seguintes cláusulas contratuais:</p> <p>I - eleger foro para dirimir conflitos decorrentes das relações de consumo diverso daquele onde reside o consumidor;</p> <p>II - impor, em caso de impontualidade, a interrupção de serviço essencial, sem</p>



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

<p>serviço essencial, sem aviso prévio, com prazo inferior a 15 (quinze) dias;</p> <p>III - não restabeleçam integralmente os direitos do consumidor a partir da purgação da mora;</p> <p>IV - impeçam o consumidor de se beneficiar do evento do termo de garantia contratual que lhe seja mais favorável;</p> <p>V - atribuam ao fornecedor o poder de escolha entre múltiplos índices de reajuste, entre os admitidos legalmente;</p> <p>VI - permitam ao fornecedor emitir títulos de crédito em branco ou livremente circuláveis por meio de endosso na apresentação de toda e qualquer obrigação assumida pelo consumidor;</p> <p>VII - imponham limite ao tempo de internação hospitalar que não prescrito pelo médico;</p> <p>VIII - permitam ao fornecedor de serviço essencial (água, energia elétrica, telefonia) incluir na conta sem autorização expressa do consumidor a cobrança de outro serviço, excetuando-se os casos em que a prestadora do serviço essencial informe e disponibilize gratuitamente ao consumidor a opção de bloqueio prévio na cobrança ou utilização dos serviços de valor adicional;</p> <p>IX - estabeleçam, nos contratos de prestação de serviços educacionais, a vinculação à aquisição de outros produtos ou serviços;</p> <p>X - exijam a assinatura de duplicatas, letras de câmbio, notas promissórias ou quaisquer outros títulos de crédito em branco;</p> <p>XI - subtraíam ao consumidor, nos contratos de seguro, o recebimento de valor inferior ao contratado na apólice;</p> <p>XII - estipulem presunção de conhecimento por parte do consumidor de fatos novos não previstos em contrato;</p> <p>XIII - estabeleçam restrições ao direito do consumidor de questionar nas esferas administrativa e judicial</p>	<p>aviso prévio, com prazo inferior a quinze dias;</p> <p>III - não restabelecer integralmente os direitos do consumidor a partir da purgação da mora;</p> <p>IV - impedir o consumidor de se beneficiar do evento do termo de garantia contratual que lhe seja mais favorável;</p> <p>V - atribuir ao fornecedor o poder de escolha entre múltiplos índices de reajuste, entre os admitidos legalmente;</p> <p>VI - permitir ao fornecedor emitir títulos de crédito em branco ou livremente circuláveis por meio de endosso na apresentação de toda e qualquer obrigação assumida pelo consumidor;</p> <p>VII - impor limite ao tempo de internação hospitalar que não prescrito pelo médico;</p> <p>VIII - permitir ao fornecedor de serviço essencial (água, energia elétrica, telefonia) incluir na conta, sem autorização expressa do consumidor, a cobrança de outro serviço, excetuando-se os casos em que a prestadora do serviço essencial informe e disponibilize gratuitamente ao consumidor a opção de bloqueio prévio na cobrança ou utilização dos serviços de valor adicional;</p> <p>IX - estabelecer, nos contratos de prestação de serviços educacionais, a vinculação à aquisição de outros produtos ou serviços;</p> <p>X - exigir a assinatura de duplicatas, letras de câmbio, notas promissórias ou quaisquer outros títulos de crédito em branco;</p> <p>XI - impedir a emissão e entrega efetiva de segunda via de faturas e outros documentos ao consumidor, durante o período de greve;</p> <p>XII - estipular presunção de conhecimento por parte do consumidor de fatos novos não previstos em contrato;</p> <p>XIII - estabelecer restrições ao direito do consumidor de questionar nas esferas administrativa e judicial</p>
---	---



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

<p>possíveis lesões decorrentes de contrato por ele assinado; XIV - autorizem, em virtude de inadimplemento, o não fornecimento ao consumidor de informações de posse do fornecedor, tais como: histórico escolar, registros médicos, e demais do gênero; XV – (VETADO) XVI - prevejam, nos contratos de seguro de automóvel, o ressarcimento pelo valor de mercado, se inferior ao previsto no contrato; XVII - autorizem 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; XVIII - obriguem o consumidor, nos contratos de adesão, a manifestarem-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; XIX - autorizem o fornecedor a investigar a vida privada do consumidor de forma contrária à legislação pátria.</p>	<p>possíveis lesões decorrentes de contrato por ele assinado; XIV - autorizar, em virtude de inadimplemento, o não fornecimento ao consumidor de informações de posse do fornecedor, tais como: histórico escolar, registros médicos e demais do gênero; 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; XVII - autorizar o fornecedor a investigar a vida privada do consumidor de forma contrária à legislação pátria.</p>
<p>CAPÍTULO II DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS</p>	<p>CAPÍTULO II DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS</p>
<p>Art. 5º Nos casos de infração a este Código Municipal de Defesa do Consumidor, ficará o fornecedor sujeito às seguintes espécies de sanções administrativas, sendo o procedimento do processo administrativo regido pelos arts. 33 e seguintes do Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, da Presidência da República: I - multa; II - apreensão do produto; III - inutilização do produto; IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente; V - proibição de fabricação do produto; VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviços;</p>	<p>Art. 5º Nos casos de infração a este Código Municipal de Defesa do Consumidor, ficará o fornecedor sujeito às seguintes espécies de sanções administrativas, sendo o procedimento do processo administrativo regido pelos arts. 33 e seguintes do Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, da Presidência da República: I - multa; II - apreensão do produto; III - inutilização do produto; IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente; V - proibição de fabricação do produto; VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviços;</p>



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

<p>VII - suspensão temporária da atividade; VIII - revogação de concessão ou permissão de uso; IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade; X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade; XI - intervenção administrativa; XII - imposição de contrapropaganda.</p>	<p>VII - suspensão temporária da atividade; VIII - revogação de concessão ou permissão de uso; IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade; X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade; XI - intervenção administrativa; XII - imposição de contrapropaganda.</p>
<p>Art. 6º A pena de multa nas infrações ao Código de Defesa do Consumidor será graduada dentro dos limites previstos na Lei Federal nº 8.078, de 1990, e Decreto Federal nº 2.181, de 1997.</p>	<p>Art. 6º A pena de multa nas infrações ao Código de Defesa do Consumidor será graduada dentro dos limites previstos na Lei Federal nº 8.078, de 1990, e Decreto Federal nº 2.181, de 1997 e disposto nas leis municipais específicas.</p>
<p>Art. 7º Compete à Coordenadoria de Defesa do Consumidor – Procon a aplicação das sanções administrativas previstas no art. 5º da presente Lei.</p>	<p>Art. 7º Compete à Coordenadoria de Defesa do Consumidor - Procon a aplicação das sanções administrativas previstas no art. 5º da presente Lei.</p>
<p>Seção I Da Inscrição em Dívida Ativa</p>	<p>Seção I Da Inscrição em Dívida Ativa</p>
<p>Art. 8º Não sendo recolhido o valor da multa aplicada, em 30 (trinta) dias da ciência do atuado sobre decisão administrativa definitiva, será o débito encaminhado à Procuradoria Geral do Município para inscrição em dívida ativa, acrescido de honorários e demais encargos para cobrança. Parágrafo único. O Procon Paulistano encaminhará periodicamente à Procuradoria Geral do Município as informações necessárias ao cumprimento do previsto no caput.</p>	<p>Art. 8º Não sendo recolhido o valor da multa aplicada, em trinta dias da ciência do atuado sobre decisão administrativa definitiva, será o débito encaminhado à Procuradoria Geral do Município para inscrição em dívida ativa, acrescido de honorários e demais encargos para cobrança. Parágrafo único. O Procon Carioca encaminhará periodicamente à Procuradoria Geral do Município as informações necessárias ao cumprimento do previsto no caput.</p>
<p>Seção II Da Destinação dos Recursos</p>	<p>Seção II Da Destinação dos Recursos</p>
<p>Art. 9º Os valores arrecadados pela cobrança de multas aplicadas na conformidade desta Lei serão destinados ao Fundo Municipal dos Direitos do Consumidor e utilizados para financiamento de projetos relacionados com os objetivos da Política Municipal das Relações de Consumo, com a defesa dos direitos básicos do consumidor e com a</p>	<p>Art. 9º Os valores arrecadados pela cobrança de multas aplicadas na conformidade desta Lei serão destinados ao Fundo Municipal dos Direitos do Consumidor - FUMDC e utilizados para financiamento de projetos relacionados com os objetivos da Política Municipal das Relações de Consumo, com a defesa dos direitos básicos do consumidor e com a</p>



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

modernização administrativa do Procon Paulistano.	modernização administrativa do Procon Carioca.
...	...
CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS	CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS
Art. 18. No desempenho de suas funções, os órgãos do Sistema Municipal de Defesa do Consumidor poderão manter convênios com entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a persecução dos fins desta Lei, com a aprovação prévia do Conselho Municipal de Defesa do Consumidor.	Art. 11. No desempenho de suas funções, os órgãos do Sistema Municipal de Defesa do Consumidor poderão manter convênios com entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a persecução dos fins desta Lei, com a aprovação prévia do Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor.
Art. 19. Compete ao Poder Executivo fornecer a infraestrutura necessária para o funcionamento dos órgãos públicos municipais disciplinados nesta Lei.	Art. 12. Compete ao Poder Executivo fornecer a infraestrutura necessária para o funcionamento dos órgãos públicos municipais disciplinados nesta Lei.
Art. 20. O Poder Executivo regulamentará no que couber esta Lei.	Art. 13. O Poder Executivo regulamentará no que couber esta Lei.
Art. 21. Este Código entra em vigor na data da sua publicação.	Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Como se percebe, com exceção do Capítulo III e de menções a São Paulo/paulistano e Rio de Janeiro/carioca, as leis são praticamente idênticas. E se o interesse local do Município de São Paulo é essencialmente igual ao interesse local do Município do Rio de Janeiro, então não se tem interesse local, aqui ou acolá, nem tampouco regional, mas interesse nacional, por transcender as divisas dos Estados. Inadmissível, pois, a edição de lei municipal com base na competência legislativa suplementar dos Municípios (art. 30, II, CF).

A propósito, a Lei nº 7.023, de 02 de setembro de 2021, do Município do Rio de Janeiro, foi declarada inconstitucional pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, nos seguintes termos (Representação de Inconstitucionalidade nº 0003013-36.2022.8.19.0000):

“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 suplementar dos demais entes da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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 nº 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 nº 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 nº 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 nº 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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 ADI5.174, DJe28/11/2019.

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".

Na mesma linha, a jurisprudência desta Corte:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 14.696, de 01 de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

junho de 2022, do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar e com veto integral do Prefeito, superado pela Câmara Legislativa, que criou o programa 'E-Descarte nos ecopontos existentes no Município', para disciplinar o descarte de resíduo sólido (lixo eletrônico) - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes, além da não indicação da fonte de custeio para suportar o programa – PACTO FEDERATIVO – Violação caracterizada - Projeto apresentado por parlamentar direcionado à defesa do meio ambiente e combate à poluição pela criação de postura municipal (segregação e descarte de lixo eletrônico) – Matéria de competência concorrente entre União e Estados, com possibilidade de suplementação pelo Município naquilo que houver interesse preponderantemente local e desde que em harmonia com o regramento dos demais entes federativos (artigos 24, inciso VI, e 30, incisos I e II, da CF/88, conforme TEMA 145, em repercussão geral, do S.T.F.) – Circunstância em que a Lei Federal 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, no seu artigo 33, tratou do descarte de lixo eletroeletrônico, não deixando espaço para atuação suplementar do município nesse aspecto – Inconstitucionalidade constatada - CUSTEIO – Não indicação da fonte do custeio da implementação de placas sinalizadoras e/ou reforço da fiscalização, durante a tramitação legislativa, que não caracteriza inconstitucionalidade da norma, mas sua inexecutabilidade até a respectiva previsão orçamentária - Ação julgada procedente” (Direta de Inconstitucionalidade 2176600-70.2022.8.26.0000, Rel. Des. Jacob Valente, j. 08/02/23).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido liminar proposta pelo Prefeito do Município de Santo André – Lei Municipal nº 10.512/2022 – Norma que "Dispõe sobre a doação de alimentos perecíveis ou preparados provenientes de sobras, desde que próprios para consumo e institui o Programa Santo André sem Fome" – Lei que trata de matérias relacionadas ao direito civil (doação de bens particulares), produção e consumo – Competência legislativa para tratar sobre o tema que pertence à União, que já a exerceu com a edição da Lei Federal nº 14.016/2020 – Configurada a violação do princípio federativo, incorporado pelo artigo 144 da Constituição Estadual – Art. 1º da norma impugnada que viola o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 5º da Constituição Estadual, bem como o art. 47, incisos II e XIV XIX, do mesmo diploma legal – Vício de inconstitucionalidade que se verifica – Ação julgada procedente, para declarar inconstitucional, na íntegra, a lei local vergastada” (Direta de Inconstitucionalidade 2150912-09.2022.8.26.0000, Rel. Des. Luciana Bresciani, j. 16/11/22).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.859, DE 06 DE DEZEMBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE TIETÊ. LEI DE INICIATIVA LEGISLATIVA, QUE ESTABELECE NORMAS PARA A ELABORAÇÃO, SOB A FORMA ARTESANAL, DE PRODUTOS COMESTÍVEIS DE ORIGEM ANIMAL OU VEGETAL, SUA COMERCIALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE TIETÊ E DÁ



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

OUTRAS PROVIDÊNCIAS. NORMA QUE DISPÕE SOBRE PRODUÇÃO E CONSUMO. 1) Matéria elencada no rol de competências legislativas concorrentes da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, V, da Constituição Federal). Competência legislativa suplementar do Município em assunto de interesse local, não podendo contrariar legislação superior sobre o tema (art 30, I e II, Constituição Federal). Existência de normas federais (Lei n. 1.283/1950 e Decreto nº 9918/2019) e normas estaduais (Lei nº 17453/2021 e Decreto nº 66523/22) que disciplinam todos os aspectos relacionados à elaboração, sob a forma artesanal, de produtos comestíveis de origem animal ou vegetal. Ausência de lacuna nas normas superiores. Norma municipal impugnada que contraria as regras previstas pelas normas superiores, sem demonstração de qualquer interesse local. Reconhecimento de violação ao princípio do Pacto Federativo (art. 144 da Constituição Estadual). 2) § 5º do art. 2º da referida lei que também afronta os princípios da igualdade, da livre concorrência e da livre iniciativa (art. 5º e 170, caput e IV, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Paulista), ao restringir a comercialização dos produtos disciplinados pela lei no âmbito do Município de Tietê. 3) art. 3º, caput e parágrafo único. Estabelece obrigações ao Poder Executivo, interferindo na gestão Administrativa do Município. Desrespeito ao princípio da Reserva da Administração e, como consequência, ao princípio da Separação dos Poderes. Inteligência dos artigos 5º e 47, incisos II, XI e XIV, ambos da Carta Paulista, aplicáveis ao Município, por força do artigo 144 da mesma Carta. Ação julgada procedente, com efeitos *ex tunc*” (Direta de Inconstitucionalidade 2015407-46.2022.8.26.0000, Rel. Des. Cristina Zucchi, j. 03/08/22).

Como bem sintetizado por THIAGO

MAGALHÃES PIRES, “não é o fato de a lei municipal ser pior ou melhor, mais ou menos restritiva do que as normas federais ou estaduais vigentes que tornaria o Município competente para legislar sobre o tema. A competência legislativa exige uma análise prévia à do teor das disposições impugnadas, porque, afinal, a entidade política incompetente não pode editar leis válidas – por mais que sejam bem-intencionadas, quaisquer que seja o seu teor” (As competências legislativas na Constituição de 1988, 2015, pp. 241-4).

Deveras, não é demais lembrar que a Constituição Federal adotou o princípio da *predominância do interesse*, segundo o qual, como ensina INGO WOLFGANG SARLET, com base na doutrina de José Afonso da Silva, “à União caberão aquelas matérias e questões de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local” (Curso de Direito Constitucional, RT, 3ª edição, 2014, pág. 805).

Por outro lado, os Municípios gozam de autonomia administrativa (art. 18, *caput*, CF), competindo-lhes privativamente legislar sobre o funcionamento de seus órgãos. A princípio, portanto, o Município não só pode como deve tratar do funcionamento da Coordenadoria de Defesa do Consumidor – Procon Municipal, órgão integrante do Sistema Municipal de Defesa do Consumidor. Nem por isso, porém, o Capítulo III da lei, que trata do tema, é livre de vícios.

Nos artigos 15, 16 e 17, o legislador instituiu a cobrança de emolumentos devidos pelo “registro e encaminhamento de reclamações fundamentadas analisadas pela Coordenadoria de Defesa do Consumidor – Procon Municipal”. Ênfase no termo grifado.

Fossem os emolumentos devidos somente pelo registro e encaminhamento de reclamações analisadas pelo Procon Municipal, sem a exigência de que essas reclamações sejam fundamentadas, estar-se-ia diante de um tributo na modalidade taxa: uma prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitui sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (art. 3º do CTN, grifei), devida em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (art. 145, II, da CF).

Entretanto, ao condicionar a exigência de emolumentos à procedência da reclamação formulada contra o fornecedor, que não é o contribuinte do tributo, o legislador deslocou o fundamento da cobrança, da atuação dos órgãos fiscalizatórios ou prestadores de serviços públicos, para a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

prática de um ilícito administrativo pelo fornecedor reclamado, o que, por definição, exclui a possibilidade de se tratar de tributo.

Tratam os emolumentos, na verdade, de uma sanção administrativa elencada pelo legislador fora do Capítulo II – Das Sanções Administrativas. Trata-se de uma espécie de multa ao fornecedor faltoso, exigida em dobro, se a reclamação não for atendida. Nesse caso, os emolumentos padecem da mesma inconstitucionalidade que fulmina as demais sanções administrativas.

Por essas razões, e pedindo vênias uma vez mais para divergir do eminente relator, meu voto julga procedente, em maior extensão, a ação e declara a inconstitucionalidade da Lei nº 17.109, de 04 de junho de 2019, do Município de São Paulo, salvo os artigos 10, 11, 12, 13 e 14, nos termos acima especificados.

Des. DÉCIO NOTARANGELI
Relator designado