



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça da Paraíba
Gabinete da Des. Maria das Graças Morais Guedes

A C Ó R D Ã O

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 058.7717-48.2013.815.000

Relatora : Des. Maria das Graças Morais Guedes
Requerente : Associação de Supermercados da Paraíba
Advogado : Lília Maranhão Leite Ferreira de Melo e outros
Requerido : Município de João Pessoa
Interessado : Câmara Municipal de João Pessoa
Advogado : Antônio Paulo Rolim e Silva

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA QUE COMINA SANÇÃO NA HIPÓTESE DE EXPOSIÇÃO DE VENDA DE MERCADORIA FORA DO PRAZO DE VALIDADE. SITUAÇÃO REGULADA QUE ULTRAPASSA A ESFERA PREPONDERANTE DO INTERESSE LOCAL. ATO DE SUPRIR A OMISSÃO OU AJUSTAR A NORMA EXISTENTE À SISTEMÁTICA JURÍDICA LOCAL. INOCORRÊNCIA. INCOMPATIBILIDADE DOS DISPOSITIVOS LEGAIS COM OS INCISOS I e II, DO ART. 11, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

Há incompatibilidade da norma municipal em relação à Constituição Estadual quando, a pretexto de suprir omissões ou de ajustar a execução de lei federal ou estadual às peculiaridades locais, existe inovação do ordenamento jurídico local na situação em que o tema está regulamentado no âmbito federal como tipo penal.

A hipótese legal inserta na Lei Municipal 12.357/12 ultrapassou os limites preponderantes do interesse local, violando os inciso I e II do art. 11 da Constituição

Estadual, por ter cominado sanção aos substituídos da autora, que são mercadinhos, supermercados, e estabelecimentos afins, consistente na entrega gratuita ao consumidor de dois produtos semelhantes aos que estiverem expostos à venda fora do prazo de validade, além de atribuir responsabilidade pela fiscalização ao consumidor conjuntamente com o PROCON, facultando a utilização da multa por parte deste órgão.

V I S T O S, relatados e discutidos os autos acima referenciados.

A C O R D A o egrégio Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça da Justiça, à unanimidade, em **julgar procedente o pedido**.

RELATÓRIO

A **Associação de Supermercados da Paraíba – ASPB** ajuíza Ação Direta de Inconstitucionalidade em que questiona o conteúdo da Lei Municipal nº 12.357/2012, que cominou sanção aos seus substituídos consistente na entrega gratuita ao consumidor de dois produtos semelhantes aos que estiverem expostos à venda fora do prazo de validade, além de atribuir responsabilidade pela fiscalização ao consumidor conjuntamente com o PROCON, facultando a utilização da multa por parte deste órgão.

Alega que a incompatibilidade da norma em relação aos incisos I e II, do art. 11 da Constituição do Estado está no fato de que o município extrapolou os limites de sua competência legislativa, por ter editado lei com a finalidade de penalizar estabelecimentos comerciais que violam as relações de consumo, afirmando que a hipótese questionada tem caráter geral e está ausente o aspecto local.

Pontifica que a conduta delineada pelo ente municipal está prevista como ilícito penal no Código de Defesa do Consumidor, e que a situação em discussão também não se enquadra na hipótese constitucional em que se admite a suplementação da legislação federal, por dispor de

modo contrário em relação a esta.

Sustenta que a penalidade cominada está em descompasso com o princípio relativo ao desenvolvimento econômico, por causar prejuízos aos substituídos e possibilitar o enriquecimento sem causa do consumidor, na medida em que este obtém acréscimo patrimonial sem respaldo na ordem jurídica, e que não há justificativa razoável para admitir a concessão da benesse estatuída na hipótese legal em questão, além de ser desproporcional e ilegítima.

Pugna pela procedência do pedido para, confirmando o conteúdo da medida liminar, declarar inconstitucional a Lei nº 12.357/2012 do Município de João Pessoa.

A medida liminar foi deferida para suspender os efeitos do ato normativo questionado, conforme Acórdão inserto às f. 96/100.

A Câmara Municipal de João Pessoa assevera que o ato normativo em discussão foi editado com respaldo na competência de suplementar a legislação federal e estadual no que diz respeito à temática consumerista, sustentando, inclusive, que o Código de Defesa do Consumidor autoriza baixar normas relativas ao consumo de produtos e serviços.

Afirma que a matéria disciplinada se amolda a tema de interesse local, por se enquadrar na situação necessária para preservar a saúde e o bem-estar do consumidor, razão por que pontifica inexistir vício de natureza formal na legislação objeto da lide.

Aduz que inexistente violação aos princípios da ordem econômica, tendo em vista que a suposta antinomia entre normas deve ser solucionada pelo critério da ponderação de valores pertinentes à livre iniciativa e a impossibilidade de enriquecimento sem causa.

Sustenta que a sanção de entrega de dois produtos ao consumidor a ser imputada ao prestador de serviços, caso ocorra colocação de produtos vencidos para vender, é de natureza administrativa, e essa modalidade de pena está no âmbito da competência legislativa do município, e por ter objetivo de compensar o dano decorrente da exposição do consumidor à prática de ato abusivo e de dar maior eficácia à norma, razão por que pleiteia a improcedência do pedido.

Intimados o Prefeito do Município de João Pessoa e a Procuradoria Geral do Estado, f. 103 e f. 106, respectivamente, deixaram transcorrer em aberto o prazo para resposta, conforme certidão de f. 123.

O Ministério Público opina pela procedência do pedido, por entender caracterizada a inconstitucionalidade formal da Lei nº 12.357/2012, sob alegação de que houve invasão à competência concorrente da União e dos Estados, porquanto disciplinou matéria relativa ao consumo, bem como inexistente interesse local a justificar a suplementação legislativa do Município de João Pessoa. E, sob aspecto material, assevera que já existe previsão de punição no Código de Defesa do Consumidor para a situação de venda de produtos fora do prazo de validade.

É o relatório.

VOTO

**Exma. Des. Maria das Graças Morais Guedes -
Relatora**

O objeto desta demanda é a Lei do Município de João Pessoa que comina penalidade aos mercadinhos, supermercados, padarias e estabelecimentos afins que deixarem expostos à venda produtos fora do prazo de validade, especificando como sanção decorrente da violação da norma a obrigação de entregar dois produtos de natureza semelhante ao consumidor em substituição ao que for encontrado com o vício.

A Lei Municipal 12.357/12 em discussão trata de matéria relativa a direito do consumidor.

Dispõe o art. 24, caput e incisos V e VIII, da CF/88 que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, concorrentemente, sobre "produção e consumo" e "responsabilidade por dano ao consumidor".

Embora a competência para legislar sobre matéria de natureza consumerista seja concorrente entre a União, Estados e o Distrito Federal, assegura-se ao Município competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber e legislar sobre "assuntos de interesse local", nos termos do art. 30, incs. I e II, da CF/88.

Inclusive, a Constituição Estadual, que é o paradigma para emissão de juízo de valor acerca da compatibilidade ou não da norma em questão com a ordem jurídica vigente, estabelece que:

Art. 11. Compete aos Municípios:

I – Legislar sobre assuntos de interesse local;

II – Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Detém o município competência para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber e sem contradições, com a finalidade de suprir as omissões e lacunas e ajustar a execução as peculiaridades locais.

Assunto de interesse local não é aquele que interessa exclusivamente ao município, mas, aquele que predominantemente afeta à população do lugar.

Há assuntos que interessam a todo o país e possuem aspectos que exigem uma regulamentação própria e específica para determinados locais, surgindo nessa situação a competência suplementar dos municípios.

Outro não é o entendimento dos tribunais pátrios:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA. LEI QUE AUTORIZA CONDUTOR DE TÁXI EXIGIR A IDENTIFICAÇÃO DO PASSAGEIRO. MATÉRIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. DEVER DO ESTADO. ARTIGOS 136, 139 E 142 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. A exigência de identificação de qualquer pessoa que se encontre ou circule em lugar público ou sujeito a vigilância policial decorre justamente da necessidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas, atribuições estas reservadas pela Constituição mineira aos órgãos estaduais da Polícia Militar e Polícia Civil, tal como descrito no art. 136 acima. Os Municípios possuem competência para legislar sobre assunto de interesse local, nos exatos termos do art. 30, I, da CF e artigos 170 e 171 da CEMG, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. Ocorre que, no caso, ao autorizar o condutor de táxi exigir do passageiro a apresentação de identidade, o legislador municipal acabou por transferir aos particulares uma das funções essenciais do Estado que é a segurança pública, extrapolando os

limites constitucionais estabelecidos para complementar a matéria. (TJMG; ADI 1.0000.12.054579-3/000; Rel. Des. Silas Rodrigues Vieira; Julg. 11/09/2013; DJEMG 20/09/2013)

Ação Direta de Inconstitucionalidade Lei Municipal nº 4.020, de 6 de junho de 2001, de Indaiatuba Autorização da venda nas farmácias e drogarias de produtos de higiene pessoal, dietéticos, mel puro ou com propriedades terapêuticas, naturais em grãos para regimes ou dietas especiais, diet ou lights, complementos nutricionais, leites, farinhas, geleias, gelatinas, papinhas, sopas e cremes para recém nascidos, entre outros, e pequenos presentes. É defeso ao Município, a pretexto de legislar sobre assunto de interesse local ou complementar a legislação Federal ou Estadual, invadir a esfera de competência legislativa destes entes federativos, ampliando o rol de produtos aptos a serem comercializados em farmácias e drogarias. Ação procedente. (TJSP; DIN 0157469-61.2013.8.26.0000; Ac. 7477311; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Itamar Gaino; Julg. 26/03/2014; DJESP 24/04/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ~. Lei nº 9.801, de 30 de maio de 2003, do Município de Ribeirão Preto, que autoriza farmácias e drogarias a comercializarem produtos não farmacêuticos Legislação que versa questão atinente à proteção e defesa da saúde, afeta à competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, na forma imposta pelo art. 24, inciso XII, da CF. Inexistência, outrossim, de interesse local na matéria objeto da legislação impugnada, impedindo o exercício de eventual competência suplementar do Município, com esteio no art. 30, incisos I e II, da CF. Questão, ademais, que já havia sido inteiramente regulamentada nas esferas federal e estadual, impedindo a edição de ato normativo em sentido contrário pelo ente público local. Alardeada invasão de competência legislativa de outros entes federados pelo Município que restou mesmo evidenciada. Precedentes desta Corte. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (TJSP; DIn 0180001-63.2012.8.26.0000; Ac. 6475482; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti; Julg. 23/01/2013; DJESP 21/02/2013)

Há incompatibilidade da norma municipal em relação à Constituição Estadual quando, a pretexto de suprir omissões ou de ajustar a execução de lei federal ou estadual às peculiaridades locais, existe inovação do ordenamento jurídico local na situação em que o tema está regulamentado no âmbito federal como tipo penal.

A cominação de sanção aos mercadinhos, supermercados, padarias e estabelecimentos afins pelo ato de deixarem

expostos à venda produtos fora do prazo de validade não se insere na competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, porquanto não supre omissões nem ajusta a execução às peculiaridades .

Inexistem dúvidas de que a matéria regulamentada é de interesse nacional, vez que fato semelhante está regulado em legislação com eficácia em todo país, inclusive está no posto de ilícito penal, conforme inciso IX, do art. 7º, da Lei nº 8.137/90, que definiu crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo.

Art. 7º Constitui crime contra as relações de consumo:

IX - vender, ter em depósito para vender ou expor à venda ou, de qualquer forma, entregar matéria-prima ou mercadoria, em condições impróprias ao consumo;

Pena - detenção, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, ou multa.

Por sua vez, o Código de Defesa do Consumidor, Lei Federal nº 8.078/90, definiu produtos impróprios ao consumo:

Art. 18. (...)

§ 6º São impróprios ao uso e consumo:

I - os produtos cujos prazos de validade estejam vencidos;

Portanto, a hipótese legal inserta na Lei Municipal 12.357/12 ultrapassou os limites preponderantes do interesse local, pois cominou sanção aos substituídos da autora, que são mercadinhos, supermercados, e estabelecimentos afins, consistente na entrega gratuita ao consumidor de dois produtos semelhantes aos que estiverem expostos à venda fora do prazo de validade, além de atribuir responsabilidade pela fiscalização ao consumidor conjuntamente com o PROCON, facultando a utilização da multa por parte deste órgão.

Outrossim, como a defesa do consumidor ultrapassa claramente a esfera de interesse local do Município de João Pessoa, caracterizando, via de consequência, a violação formal aos incisos I e II do art. 11, da Constituição do Estado da Paraíba.

Por fim, no que diz respeito aos efeitos, declarada a inconstitucionalidade da lei, a decisão terá efeito retroativo (ex tunc) e para

todos (erga omnes), desfazendo-se o ato desde sua origem.

Com essas considerações, **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL A LEI Nº 12.357/12** do Município de João Pessoa com efeito *ex tunc*.

É como voto.

Presidiu o julgamento, realizado na Sessão Ordinária do Egrégio Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça da Paraíba, no dia 02 de março de 2016, conforme certidão de julgamento de f. 174, o Exmo. Des. José Ricardo Porto (Vice-Presidente) no exercício da presidência, dele participando, além desta Relatora, os Eminentes Desembargadores Leandro dos Santos, José Aurélio da Cruz, Luiz Sílvio Ramalho Júnior, Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti, Joás de Brito Pereira Filho, Arnóbio Alves Teodósio (Corregedor-Geral da Justiça), Romero Marcelo da Fonseca Oliveira, João Benedito da Silva, Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho e Carlos Martins Beltrão Filho. Impedido o Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho. Ausentes, justificadamente, os Exmos. Srs. Drs. João Batista Barbosa (Juiz convocado), Marcos William de Oliveira (Juiz convocado), Onaldo Rocha de Queiroga (Juiz convocado) e Ricardo Vital de Almeida ((Juiz convocado) e o Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos. Presente a sessão o Exmo. Dr. Valberto Cosme de Lira, Procurador de Justiça, em substituição ao Exmo. Senhor Dr. Bertrand de Araújo Asfora, Procurador Geral de Justiça.

João Pessoa, 03 de março de 2016.

Desa. Maria das Graças Morais Guedes

RELATORA