

[Identificação do processo] Nº 19.16.1006.0021151/2022-89/ 2022

Parecer nº 03/2022 - PGJMG/PROCON-MG/SECP/ASJUP

## 1. RELATÓRIO

Trata-se o Ofício nº 002/2022 (2494426) de consulta encaminhada pela Coordenadora do Procon Municipal de João Monlevade, Sra. Rosa Cecília Machado Otoni de Barros, para ponderações acerca do Projeto de Lei nº 1.220/2021, que versa sobre a instituição do Código Municipal de Defesa do Consumidor no Município de João Monlevade-MG.

## 2. PRELIMINAR DE ANÁLISE

Ciente do conteúdo da solicitação proveniente da Coordenação do Procon Municipal de João Monlevade, verifica-se que o pedido integra as atribuições a serem exercidas pelo Coordenador do Procon-MG e, por conseguinte, por sua Assessoria Jurídica, nos termos do artigo 4º, inciso XVI, da Resolução PGJ 15/2019, que assim dispõe:

**Art. 4º** Compete ao Procon-MG:

(...)

**XVII** - responder consultas e elaborar pareceres, a pedido dos Promotores de Justiça do Procon-MG e dos procons municipais.

Em assim sendo, passa-se à análise.

## 3. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, a fim de proceder às ponderações acerca do Projeto de Lei nº 1.220/2021, relevante fazer uma análise do que dispõe a Constituição Federal de 1988 sobre competência legislativa, em se tratando de matéria consumerista.

O artigo 24, da Constituição Federal, em seus incisos V e VIII, preconiza o seguinte:

**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;

Os parágrafos 1º a 3º do mesmo artigo determinam ainda que, **competete à União dispor sobre normas gerais relativas a consumidores e responsabilidade por dano a eles**, e, aos estados e ao Distrito Federal, **dispor de forma supletiva ou suplementar sobre tais matérias, dependendo da existência de lei nacional.**

Acerca do tema, já se pronunciou o Superior Tribunal de Justiça:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 3º, parágrafo único, da Lei Estadual n. 18.309, de 03 de agosto de 2009, do Estado de Minas Gerais. 3. Proibição de inscrição do nome do usuário dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em cadastro de proteção ao crédito quando inadimplente. 4. **Competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de proteção ao consumidor.** Violação ao art. 24, V e § 1º, da Constituição. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado. (STF - ADI: 6668 MG 0047621-69.2021.1.00.0000, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 14/02/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 07/03/2022). Grifo nosso.

Valendo-se de tal competência legislativa, a União editou a Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), a qual dispôs sobre normas gerais de proteção ao consumidor e da relação de consumo.

Assim, o Código de Defesa do Consumidor cuidou de tratar da norma geral, havendo a possibilidade de não exaurir toda a matéria, de modo que compete aos estados e Distrito Federal implementá-la, com o objetivo de atender às particularidades locais, desde que não ingresse na disciplina própria da lei nacional sobre o tema ou dela divirja. É o que ordenam os parágrafos 1º a 4º do artigo 24, da CF/88:

**Art. 24. (...)**

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Sobre as “normas gerais” ou “normas suplementares”, segundo José Afonso da Silva, “são normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 284.). Logo, possível concluir que a identificação das normas gerais deverá ser realizada caso a caso.

Em contrapartida, com o objetivo de assegurar algumas peculiaridades, a Constituição entendeu por bem conferir aos municípios, a partir do seu artigo 30, a competência para legislar sobre o que chamou de “assunto de interesse local”, bem como de suplementar os diplomas legislativos federais e estaduais “no que couber”. Vejamos:

**Art. 30.** Compete aos Municípios:

**I** - legislar sobre assuntos de interesse local;

**II** - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal já entendeu pela constitucionalidade de leis municipais que versavam sobre alguns assuntos, quais sejam, fixação de tempo razoável de espera dos usuários dos serviços de cartórios (RE 397.094/DF, rel. ministro Sepúlveda Pertence, DJ 27/10/2006), instalação de sanitários ((AI 45.3178-AgR/SP, rel. ministra Cármen Lúcia, DJ 16/2/2007), cadeiras de espera (AI 506.487-AgR/PR, rel. ministro Carlos Velloso, DJ 17/12/2004) e portas de segurança em agências bancárias (ARE 774.305-AgR/PR, rel. ministro Luiz Fux, DJe 27/4/2016).

Abaixo, vejamos entendimentos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais acerca do assunto:

**EMENTA:** APELAÇÃO - DIREITO DO CONSUMIDOR - PROCON - **COMPETÊNCIA - MUNICÍPIO - INTERESSE LOCAL** - PRAZO DE ATENDIMENTO PRESENCIAL - AGÊNCIA BANCÁRIA - PROCESSO ADMINISTRATIVO - TRAMITAÇÃO - REGULARIDADE - VÍCIO NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO - DEMONSTRAÇÃO - MULTA ADMINISTRATIVA - REDUÇÃO - DESCABIMENTO - PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE - OBSERVÂNCIA. - Em conformidade com o disposto no art. 30, inciso I, da CF/88, **os municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de interesse local**, no âmbito do qual se inserem as regras atinentes à prestação dos serviços de atendimento bancário aos usuários. Precedentes STF - Evidenciado o vício na prestação do serviço bancário, já que extrapolado, em muito, o prazo máximo para atendimento presencial da clientela, subsiste a multa cominada, por descumprimento da legislação consumerista - Atendidos os critérios previstos na legislação de regência e observados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, mantém-se o valor fixado para a multa administrativa - Não desconstituída a presunção de certeza e exigibilidade da CDA, consubstanciando a cobrança de multa administrativa, a rejeição dos Embargos é de rigor. (TJ-MG - AC: 10000200368991001 MG, Relator: Carlos Levenhagen, Data de Julgamento: 04/08/0020, Data de Publicação: 07/08/2020). Grifo nosso.

**EMENTA:** APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. ILEGALIDADE. NÃO DEMONSTRAÇÃO. ESTABELECIMENTO BANCÁRIO. INSTALAÇÃO DE PAINEL OPACO. LEI MUNICIPAL Nº 10.200/2011. **MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. INTERESSE LOCAL.** VALOR DA MULTA. RAZOABILIDADE. SENTENÇA MANTIDA. **I. Nos termos do art. 30, incisos I e II, da CR/88, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.** II. As agências bancárias, no âmbito do Município de Belo Horizonte, ficam obrigadas a instalar painel opaco entre os caixas e filas de atendimento nas agências bancárias no Município de Belo Horizonte, (Lei Municipal nº 10.200/2011). III. A multa aplicada pelo Fisco Municipal contra a instituição financeira é legítima e decorre da apuração de prática abusiva, por violação ao disposto na Lei Municipal nº 10.200/2011. IV. Ao Judiciário, quando provocado, compete verificar tão somente se há compatibilidade do ato administrativo com a lei ou com a Constituição da República, sendo-lhe restringida a análise do mérito administrativo. (TJ-MG - AC: 10000204536106001 MG, Relator: Washington Ferreira, Data de Julgamento: 25/08/2020, Data de Publicação: 28/08/2020). Grifo nosso.

Importa frisar que, conforme já exposto, tais julgados somente reconheceram a constitucionalidade das leis pelo fato de cuidarem de normatização municipal visando às particularidades dos municípios nos locais de atendimento ao público e à segurança, sem que houvesse invasão relativa à competência legislativa concorrente. Assim, não há de se falar, também, em inconstitucionalidade formal, vez que não houve o

estabelecimento de normas gerais sobre relação de consumo.

Vale ressaltar, também, a decisão exarada pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade 750-RJ, que declarou inconstitucionais alguns incisos da Lei Estadual nº 1.939/1991, os quais versavam sobre a obrigatoriedade de informações específicas nos rótulos de produtos alimentícios no Rio de Janeiro. Em se tratando de uma lei mais rígida do que o próprio Código de Defesa do Consumidor, não houve dúvidas quanto à sua incompatibilidade.

**Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Repartição de competências. Lei 1.939, de 30 de dezembro de 2009, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a obrigatoriedade de informações nas embalagens dos produtos alimentícios comercializados no Estado do Rio de Janeiro. Alegação de ofensa aos artigos 22, VIII, e 24, V, da Constituição Federal. Ocorrência. Ausência de justificativa plausível que autorize restrições às embalagens de alimentos comercializados no Estado do Rio de Janeiro. **Competência legislativa concorrente em direito do consumidor. Ausência. Predominância de interesse federal a evitar limitações ao mercado interestadual.** Ação julgada parcialmente procedente. (STF - ADI: 750 RJ, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 03/08/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/03/2018) (grifo nosso).

À vista disso, repita-se que, ao elaborar uma lei, o legislador municipal deve, inicialmente, atender à competência prevista pelo município para legislar sobre determinada matéria, sob pena de vício insanável.

A seguir, um exemplo claro de invasão de competência, tendo sido o deslinde da controvérsia realizado pelo Superior Tribunal de Justiça:

**EMENTA:** Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.003 do Estado do Rio de Janeiro, de 25 de junho de 2018. Prazo para que as operadoras de telefonia fixa e móvel efetuem o desbloqueio de linhas telefônicas após o pagamento de fatura em atraso. Obrigação de disponibilizar canal de comunicação para que o usuário informe o pagamento da fatura. Telecomunicações. **Competência legislativa privativa da União.** Violação do art. 22, IV, da Constituição Federal. Precedentes. **Inconstitucionalidade formal.** Procedência da ação. 1. O Supremo Tribunal Federal, em várias ocasiões, declarou a inconstitucionalidade formal de leis estaduais que, a exemplo da norma impugnada, dispõem acerca do tema de telecomunicações, com fundamento em usurpação da competência privativa da União para legislar sobre a matéria (inciso IV do art. 22 da Constituição Federal). Precedentes: ADI nº 6.086/PE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 28/5/20; ADI nº 5.568/PB, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 15/10/19; ADI nº 4.019/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 5/2/19; ADI nº 5.575/PB, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 7/11/18; ADI nº 4.649/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 12/8/16. 2. A relação entre os usuários e as empresas prestadoras de serviço se encontra na própria conceituação do direito de telecomunicações, integrando seu objeto, que não está adstrito ao vínculo existente entre a União e as operadoras. Ademais, decorre do art. 175, parágrafo único, inciso II, da Constituição de 1988 que lei da competência do Poder Concedente disporá sobre a relação da concessionária do serviço de telefonia com os usuários. Trata-se da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que, ao dispor sobre a organização dos serviços de telecomunicações, arrola, no art. 3º, os direitos dos usuários desses serviços. 3. A Lei nº 8.003 do Estado do Rio de Janeiro, de 25 de junho de 2018, ao estabelecer prazo para que as operadoras de telefonia fixa e móvel efetuem o desbloqueio de linhas telefônicas após pagamento de fatura em atraso, bem como determinar a disponibilização de canal de comunicação para que o consumidor informe o pagamento da fatura, violou o art. 22, inciso IV, da Lei Maior, que **confere à União a competência privativa** para dispor sobre telecomunicações. 4. Ação direta julgada procedente (STF - ADI: 6065 RJ, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 13/10/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 16/12/2020). Grifo nosso.

Ainda no mesmo contexto, o Supremo Tribunal Federal, ao proceder à análise do Código Estadual de Defesa do Consumidor de Pernambuco (Lei Estadual 16.559/2019), declarou a inconstitucionalidade de alguns de seus dispositivos, os quais preveem, entre outros pontos, obrigações para operadoras de planos e seguros de saúde, fornecedoras de motocicletas e concessionárias de energia elétrica. Assim, tal legislação foi objeto de quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 6123, 6214, 6220 e 6333).

Dentre várias questões levantadas, afastou-se a incidência de questões relativas, por exemplo, à obrigação do fornecedor de informar os dados de identificação dos funcionários designados para efetuar reparos na casa do cliente (por se tratar de definição do regime jurídico de concessão ou permissão, que compete à União, por ser titular do serviço público); bem como à invasão de competência privativa da União, ao prever o dispositivo sobre obrigar montadoras, importadoras e concessionárias de motocicletas a ofertar curso de formação de condutores;

Aplicando-se tal análise ao Projeto de Lei nº 1.220/2021, objeto do presente parecer, resta claro que, notadamente nos artigos 3º e 4º - os quais discorrem sobre práticas e cláusulas abusivas -, há violação de competência.

Isso porque não existem quaisquer justificativas acerca de peculiaridades locais para a instituição de tais normas, não podendo ser configurado o interesse local e, conseqüentemente, destoando da legislação federal.

Ademais, o referido Projeto de Lei acaba por restringir, ao criar novas práticas e cláusulas abusivas de forma injustificada, os direitos e liberdades dos fornecedores que são resguardados por aquela legislação, fato que vai de encontro com o conteúdo previsto pelo Código de Defesa do Consumidor - que prevê um rol exemplificativo sobre aquele assunto.

A mencionada restrição acaba por diferenciar os fornecedores de todo o país, que devem se sujeitar a exigências que alteram suas políticas, muitas vezes adotadas em nível nacional, sem fundamentação no interesse local, fato esse que pode comprometer a segurança jurídica em razão da falta de clareza sobre as leis e as possíveis sanções em caso de seu descumprimento.

Por fim, necessário destacar que constam, no Projeto de Lei ora sob análise, incisos que adentram questões contratuais, recomendando modificações ora restritivas, ora inclusivas, sem que, frisa-se, seja demonstrado o interesse local que autorize o feito.

#### **4. CONCLUSÃO**

A partir da análise realizada, conclui-se que:

- a)** a Constituição Federal de 1988 entendeu por bem conferir aos municípios, a partir do seu artigo 30, a competência para legislar sobre o que chamou de “assunto de interesse local”, bem como de suplementar os diplomas legislativos federais e estaduais “no que couber”;
- b)** ao elaborar uma lei, o legislador municipal deve, inicialmente, atender à competência prevista pelo município para legislar sobre determinada matéria, sob pena de vício insanável;
- c)** o Projeto de Lei nº 1.220/2021, do município de João Monlevade-MG, viola a discutida competência, ao ter a intenção de implementar novas práticas e cláusulas abusivas, bem como a alteração de cláusulas contratuais em contratos consumeristas - que se enquadram em “normas gerais”, cujo tratamento é de competência da União, Estados e Distrito Federal - sem demonstrar a existência de interesse local, configurando, portanto, inconstitucionalidade formal.

Belo Horizonte - MG, 8 de abril de 2022.

Regina Sturm  
Assessora Jurídica do Procon-MG

Clara Ataíde Lopes de Souza  
Estagiária de Pós Graduação em Direito do Procon-MG



Documento assinado eletronicamente por **REGINA STURM VILELA, ASSESSOR II**, em 08/04/2022, às 16:00, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **CLARA ATAIDE LOPES DE SOUZA, ESTAGIARIO**, em 08/04/2022, às 16:02, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **CHRISTIANE VIEIRA SOARES PEDERSOLI, COORDENADOR I**, em 02/05/2022, às 11:13, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica>, informando o código verificador **2569596** e o código CRC **1AC2C6BE**.

Processo SEI: 19.16.1006.0021151/2022-89 / Documento SEI:  
2569596

Gerado por: PGJMG/PROCON-MG/SECP/ASJUP

RUA GONÇALVES DIAS, 2039 15º ANDAR - Bairro LOURDES - Belo Horizonte/ MG

CEP 30140092 - [www.mpmg.mp.br](http://www.mpmg.mp.br)