

ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 68687/2016 - CLASSE CNJ - 95
COMARCA CAPITAL

RELATOR: DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI

**REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO DE SUPERMERCADOS DE MATO GROSSO -
ASMAT**

**REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE CUIABÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ**

Número do Protocolo: 68687/2016

Data de Julgamento: 08-08-2019

E M E N T A

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.520/2003, DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ – OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ACONDICIONAMENTO OU EMBALAGEM DE COMPRAS POR SUPERMERCADOS OU SIMILARES – QUESTÃO DECIDIDA EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL PELO STF – AÇÃO PROCEDENTE, EM CONSONÂNCIA COM O PARECER MINISTERIAL.

“São inconstitucionais as leis que obrigam os supermercados ou similares à prestação de serviços de acondicionamento ou embalagem das compras, por violação ao princípio da livre iniciativa [art. 1º, IV, e 170 da Constituição]” – Tema 525 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal.



ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 68687/2016 - CLASSE CNJ - 95
COMARCA CAPITAL

RELATOR: DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI

**REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO DE SUPERMERCADOS DE MATO GROSSO -
ASMAT**

**REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE CUIABÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ**

RELATÓRIO

EXMO. SR. DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI

Egrégio Plenário:

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade manejada pela Associação de Supermercados de Mato Grosso – ASMAT, na qual busca a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 4.520, de 30 de dezembro de 2003, do Município de Cuiabá, que *“estabelece a obrigatoriedade de prestação de serviços de acondicionamento ou embalagem das compras em estabelecimentos comerciais autodenominados de supermercados, hipermercados ou similares”*.

Aduz sua inconstitucionalidade formal, por suposta ofensa ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, em razão da competência privativa da União para legislar sobre direito comercial e do trabalho, e ainda, sua inconstitucionalidade material, por contrariar o artigo 1º, IV, da Carta Magna e o artigo 1º, *caput*, da Constituição Estadual, que dispõem sobre a livre iniciativa e concorrência.

Instada a emendar a peça vestibular (fl. 65), a parte autora indicou o artigo 193 da Constituição Estadual como violado pela citada lei municipal (fls. 68/72), reiterando o pedido de liminar formulado na exordial, para suspender os efeitos do sobredito diploma legal.

Em observância ao art. 10 da Lei nº 9.868/1999, foram intimados o Município de Cuiabá e a Câmara Municipal de Cuiabá.

ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 68687/2016 - CLASSE CNJ - 95
COMARCA CAPITAL

RELATOR: DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI

O primeiro deixou transcorrer *in albis* o prazo para manifestação (certidão de fl. 99-TJ); a segunda apresentou as informações de fls. 85/87, instruída com cópia do processo legislativo, aduzindo que ele seguiu sua tramitação legal ordinária, pugnando, ao final, pela improcedência desta ação.

A liminar almejada foi indeferida e o feito foi sobrestado, em razão de o Supremo Tribunal Federal ter reconhecido a existência de repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 839.950 [Tema 525], que trata igualmente de material referente à competência legislativa municipal para dispor sobre a obrigatoriedade de prestação de serviços de acondicionamento ou embalagem de compras em supermercados e similares.

Em 24/10/2018, o Supremo Tribunal Federal julgou o aludido recurso, fixando a seguinte tese: “*São inconstitucionais as leis que obrigam os supermercados ou similares à prestação de serviços de acondicionamento ou embalagem das compras, por violação ao princípio da livre iniciativa [art. 1º, IV, e 170 da Constituição]*”.

Instada a manifestar-se, a Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência da ação, com base na tese supracitada.

É o relatório.

P A R E C E R (ORAL)

O SR. DR. JOSÉ ANTÔNIO BORGES

Ratifico o parecer escrito.

ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 68687/2016 - CLASSE CNJ - 95
COMARCA CAPITAL

RELATOR: DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI

V O T O

EXMO. SR. DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI
(RELATOR)

Egrégio Plenário:

O diploma legal municipal impugnado tem o mesmo conteúdo que outras leis municipais editadas pelo país afora, que disciplinam o fornecimento de embalagens e os serviços de empacotamento em supermercados e outros estabelecimentos similares.

Nesse passo, observo que, em inúmeras oportunidades, tais leis, que disciplinam a mesma matéria aqui tratada, foram julgadas inconstitucionais, sendo oportuno trazer os seguintes precedentes do Tribunal Bandeirante:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei municipal que “dispõe sobre o fornecimento gratuito de sacolas descartáveis para acondicionamento de produtos adquiridos em supermercados, hipermercados e congêneres e dá outras providências” – Inconstitucionalidade configurada – usurpação de competência exclusiva da União para legislar sobre proteção ao meio ambiente, defesa da saúde, consumo e trabalho – Precedentes do STF e deste Órgão Especial – Ação procedente, por ofensa aos artigos 22, inc. I e par. único, 24, incs. V, VI, e XII e §§ 1º e 3º, da Constituição Federal, e artigos 1º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. (TJSP – Órgão Especial – ADI nº 0102921-23.2012.8.26.0000 – Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme – julgado em 15/05/2013).

ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 68687/2016 - CLASSE CNJ - 95
COMARCA CAPITAL

RELATOR: DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal – Município de Guarulhos – Lei n. 6.186/2006 – Dispositivo que institui a obrigatoriedade do fornecimento de sacolas plásticas e serviços de acondicionamento de mercadorias em supermercados, hipermercados, atacadista e estabelecimentos varejistas congêneres – Matéria relativa a direito de consumo e de trabalho afeta à competência da União e, concorrentemente, do Estado, se o caso – Usurpação de competência legislativa – Município que falece de interesse local para legislar sobre o assunto – Precedentes do Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal – Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido afastada – Ação procedente. (TJSP – Órgão Especial – ADI nº 0076335-46.2012.726.0000 – Rel. Des. Carlos Eduardo Caduro Padin – julgado em 12/12/2012).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei municipal que “Institui a obrigatoriedade do fornecimento de sacolas plásticas e serviço de acondicionamento de mercadorias em supermercados, hipermercados, atacadistas e estabelecimentos varejistas congêneres” – Inconstitucionalidade configurada – Usurpação de competência exclusiva da União para legislar sobre proteção no meio ambiente, defesa da saúde, consumo e trabalho – Precedentes do STF e deste Órgão Especial – Ação procedente, por ofensa aos artigos 22, inc. I e par. ún., 24, incs. V, VI e XII e §§ 1º e 3º, da Constituição Federal, e artigos 1º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. (TJSP – Órgão Especial – ADI nº 0102923-90.2012.8.26.0000 - Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme – julgado em 05/06/2013).

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI n. 907/RJ, pronunciou-se sobre o tema:

ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 68687/2016 - CLASSE CNJ - 95
COMARCA CAPITAL

RELATOR: DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI

Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Obrigatoriedade de prestação do serviço de empacotamento em supermercados. 1. Em relação ao conhecimento da ação direta, decorrente de conversão de reclamação, são perfeitamente compreensíveis a controvérsia e a pretensão da requerente, relacionadas à invalidade da Lei estadual nº 2.130/1993 frente à Constituição. Além disso, não houve prejuízo ao contraditório, mesmo porque a requerente anexou à sua petição cópia da inicial da ADI 669, ajuizada contra lei anterior praticamente idêntica, que contém toda a argumentação necessária para o julgamento do mérito. 2. Acerca do vício formal, toda e qualquer obrigação imposta a agentes privados acabará produzindo, direta ou indiretamente, impactos sobre a atividade empresarial ou de ordem trabalhista. Sendo assim, não se vislumbra usurpação da competência legislativa privativa da União, prevista no art. 22, I, da Constituição. Também não parece ser o caso de evidente invasão da competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, tal como disposto no art. 30, I, da CF/88, de que é exemplo a competência para disciplinar o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais (Súmula Vinculante 38). 3. Por outro lado, a Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, padece de vício material. Isso porque a restrição ao princípio da livre iniciativa, protegido pelo art. 170, caput, da Constituição, a pretexto de proteger os consumidores, não atende ao princípio da proporcionalidade, nas suas três dimensões: (i) adequação; (ii) necessidade; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito. 4. A providência imposta pela lei estadual é inadequada porque a simples presença de um empacotador em supermercados não é uma medida que aumente a proteção dos direitos do consumidor, mas sim uma mera conveniência em benefício dos eventuais clientes. Trata-se também de

ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 68687/2016 - CLASSE CNJ - 95
COMARCA CAPITAL

RELATOR: DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI

medida desnecessária, pois a obrigação de contratar um empregado ou um fornecedor de mão-de-obra exclusivamente com essa finalidade poderia ser facilmente substituída por um processo mecânico. Por fim, as sanções impostas revelam a desproporcionalidade em sentido estrito, eis que capazes de verdadeiramente falir um supermercado de pequeno ou médio porte. 5. *Procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, confirmando-se a liminar deferida pelo Min. Sepúlveda Pertence. (ADI 907, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-266 DIVULG 23-11-2017 PUBLIC 24-11-2017).*

Oportuna a transcrição de trecho do voto condutor do acórdão, da lavra do Min. LUÍS ROBERTO BARROSO, *verbis*:

“[...]8. No entanto, verifico que a Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, padece de vício material. Isso porque a restrição ao princípio da livre iniciativa, protegido pelo art. 170, caput, da Constituição, a pretexto de proteger os consumidores, não atende ao princípio da proporcionalidade nas suas três dimensões: (i) adequação; (ii) necessidade; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito. Com efeito, em primeiro lugar, conforme destacado pela PGR em seu Parecer, a simples presença de um empacotador em supermercados não é uma providência que aumente a proteção dos direitos do consumidor, mas sim uma mera conveniência em benefício de eventuais clientes. Ou seja, a medida imposta demonstra-se incapaz de atingir ao fim a que alegadamente se propõe, tornando-a inadequada.

9. Em segundo lugar, não se trata de serviço indispensável ou que não possa ser satisfatoriamente substituído pela mecanização. De modo

ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 68687/2016 - CLASSE CNJ - 95
COMARCA CAPITAL

RELATOR: DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI

que, no mínimo, existe medida menos gravosa do que a obrigação de contratar um empregado ou um fornecedor de mão de obra exclusivamente com essa finalidade, tal como exigido no art. 1º, par. único, da Lei atacada. Por fim, em terceiro lugar, as penalidades de multa de até 100.000 UFERJ e interdição do estabelecimento são desproporcionais em sentido estrito se comparadas ao conforto gerado pelo empacotamento de mercadorias, eis que capazes de inviabilizar um supermercado de pequeno ou médio porte.

10. Nos países que, a exemplo do Brasil, adotam como um dos fundamentos da República a livre-iniciativa (CF, art. 1º, IV), a regra é que as decisões sobre comportamentos econômicos sejam tomadas descentralizadamente, por indivíduos e empresas, e não centralizadamente pelo Estado. Por certo o Estado pode intervir na economia para a realização de variados fins constitucionais. Todavia, assegurar o empacotamento de produtos em supermercados não preenche tal requisito. Esse serviço – que pode ser, ou não, colocado à disposição dos clientes – deve ficar sujeito às leis de mercado. A livre iniciativa e a liberdade de concorrência são, por si só, capazes de resolver eventuais disputas comerciais envolvendo essa questão, prestigiando aqueles estabelecimentos que oferecem maior comodidade aos seus clientes.

11. E a experiência empírica confirma este entendimento: veja-se que a lei estadual em comento teve a sua eficácia suspensa há quase 25 anos, no já longínquo ano de 1993, sem que se tenha notícia de violação aos direitos do consumidor exclusivamente em virtude da ausência de empacotadores. Por fim, não se deve duvidar que o custo do serviço de empacotamento será imediatamente repassado para o preço das mercadorias, em prejuízo aos consumidores. Não há, portanto, razão para revogar a liminar concedida pelo Min. Sepúlveda Pertence.

12. Diante de todo o exposto, voto pela procedência da presente

ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 68687/2016 - CLASSE CNJ - 95
COMARCA CAPITAL

RELATOR: DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI

ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, confirmando-se a liminar deferida pelo Min. Sepúlveda Pertence. Proponho a fixação da seguinte tese: “É inconstitucional a lei estadual que impõe a existência de serviço de empacotamento em supermercados, sob pena de multa e interdição de estabelecimento, por violação ao princípio da livre iniciativa”.

Os fundamentos adotados pela Corte Maior, tanto na ADI acima mencionada, quanto na Tese nº 525, fixada em sede de repercussão geral no RE 839.950/RJ, para decretar a inconstitucionalidade daqueles diplomas legais são os mesmos reproduzidos na Constituição Estadual, e indicados como violados nesta ADI.

Com efeito, os parâmetros de controle de constitucionalidade indicados nesta ação direta têm correspondência na Constituição da República: **1)** o art. 193 da CE trata da competência legislativa suplementar do município, e corresponde ao art. 30 da CF; **2)** o art. 1º, *caput*, da CE, corresponde aos arts. 1º, IV, e 170, da CF; e **3)** art. 22, I, da CF, que dispõe acerca da competência privativa da União.

Com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, que fixou o Tema 525, declarando que “*são inconstitucionais as leis que obrigam os supermercados ou similares à prestação de serviços de acondicionamento ou embalagem das compras, por violação ao princípio da livre iniciativa [art. 1º, IV, e 170 da Constituição]*”, outro caminho não resta que não seja reconhecer a inconstitucionalidade da Lei nº 4.520/2003, do Município de Cuiabá, como bem destacado pela Procuradoria-Geral de Justiça, uma vez que os dispositivos da Constituição Estadual apontados como violados reproduzem aqueles da Constituição Federal, já examinados pela Suprema Corte.

ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 68687/2016 - CLASSE CNJ - 95
COMARCA CAPITAL

RELATOR: DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE a ação proposta pela Associação dos Supermercados de Mato Grosso – ASMAT para declarar inconstitucional a Lei nº 4.520/2003, do Município de Cuiabá, com fundamento no Tema 525 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal.

É como voto.

ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 68687/2016 - CLASSE CNJ - 95
COMARCA CAPITAL

RELATOR: DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência do DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, por meio da Turma Julgadora, composta pelo DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI (Relator), DES. PAULO DA CUNHA (1º Vogal), DES. JUVENAL PEREIRA DA SILVA (2º Vogal), DES. MÁRCIO VIDAL (3º Vogal), DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA (6º Vogal), DES. LUIZ FERREIRA DA SILVA (7º Vogal), DESA. MARIA APARECIDA RIBEIRO (8ª Vogal convocada), DES. MARCOS MACHADO (10º Vogal), DES. JOÃO FERREIRA FILHO (11º Vogal) e DES. RONDON BASSIL DOWER FILHO (12º Vogal), proferiu a seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE, JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.**

Cuiabá, 08 de agosto de 2019.

DESEMBARGADOR ORLANDO DE ALMEIDA PERRI - RELATOR