

AO EXPEDIENTE

Em: 11/06/2021

Veto Total nº

110/2021

3B5DDAF1

ESTADO DE RONDÔNIA
Presidência da Assembleia LegislativaGoverno do Estado de
RONDÔNIA

16 JUN 2021

Protocolo:

111/21

Processo:

111/21

GOVERNADORIA - CASA CIVIL

MENSAGEM Nº 132, DE 10 DE JUNHO DE 2021

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA:

Com amparo no artigo 42, § 1º da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências que vetei totalmente o Autógrafo de Lei nº 408, de 12 de maio de 2020, de iniciativa dessa Inclita Assembleia Legislativa, o qual "Institui a obrigatoriedade da utilização de materiais biodegradáveis na composição de utensílios descartáveis destinados ao acondicionamento e ao manejo de alimentos prontos para o consumo no âmbito do Estado de Rondônia e dá outras providências.", encaminhado a este Executivo por meio da Mensagem nº 93/2021 - ALE, de 12 de maio de 2021.

Senhores Deputados, o Autógrafo de Lei em exame, busca, de certa forma, proteger o consumidor, entretanto não se vislumbra, em tese tentativa estadual de suplementar legislação federal já existente, pois ao que tudo indica, o legislador pretende definir nova disciplina global do tema, com exigências mais rígidas do que o previsto em legislação federal. E, nesse ponto, resta claro o conflito entre a norma impugnada e a norma federal, incidindo em inconstitucionalidade, o que leva ao Veto Total da referida proposta.

Insta também citar que, em relação à análise de legislações estaduais que se utilizam da competência concorrente para dispor sobre direito do consumidor, o Supremo Tribunal Federal já expressou sua "angústia" quanto à necessidade de se definir padrões claros para a apreciação de sua constitucionalidade, externado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.359, de relatoria do Ministro Eros Grau, a qual declarou improcedente lei do Estado do Espírito Santo que tratava da comercialização de produtos por meio de vasilhames, recipientes ou embalagens reutilizáveis, o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, consignou entender que:

"em algum momento teremos um encontro com essa discussão a respeito da competência dos Estados-membros para legislar sobre direito do consumidor, caracterizada como de caráter suplementar, supletivo ou concorrente e de outras questões que têm sido colocadas aqui, conforme este caso, direito de marcas, patentes, propriedade industrial, direito civil, direito dos contratos".

Do mesmo modo, a jurisprudência da Corte Suprema consigna na ADI 2.396, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, em sede de competência concorrente que:

"se não houver legislação federal sobre sobre tais matéria, os Estados-Membros poderão legislar livremente a respeito delas, mas se houver, a legislação destes terá de se adstringir ao preenchimentos dos vazios deixados pela lei federal. (...) ...a legislação do Estado, havendo lei federal a respeito, pode suprir vazios deixados por estra no tocante a princípios gerais, e tem competência exclusiva, respeitada a legislação federal de normas gerais, para disciplinar, dentro de seus territórios, tudo o que saia do âmbito da generalidade, já que isso recai na esfera da competência implícita dos Estados- Membros. Quando, porém, a competência da União extravasa os limites dos princípios gerais (...) o Estado tem, a propósito, exclusivamente, competência supletiva, ou seja, a legislar no vazios da legislação federal."

À primeira vista, pode parecer que as duas normas não conflitam, apenas se complementam, na análise em tese, existe um claro conflito entre as normas ao menos no plano pragmático, porque um mesmo produto não pode ter dois tipos de materiais em sua fabricação, uma nacional e outra para o estado de Rondônia.

Ademais, o art. 19, inciso III da Constituição Federal, veda aos Entes federativos a criação de distinções entre brasileiros ou preferências entre si, bem como o art. 151, inciso I da Carta Magna, proíbe a União de instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios, em detrimento de outros, admitida no entanto, a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico, entre as diferentes regiões do País:



Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

Outrossim urge frisar que, as normas do Autógrafo em questão, são flagrantemente desproporcionais e criam dificuldades a produtos provenientes de outros Estados, por mais nobre que possa ser o escopo do legislado, os fins, nesse caso, não justificam os meios. Nesse ponto, ressalto que cabe aos Entes da Federação se comportar, no exercício de suas competências, com lealdade aos demais, de fato é o que preconiza o Princípio da Lealdade à Federação, ademais esse Princípio não implica obrigações principais, mas, sim, complementares. Consubstancia-se num filtro à liberdade da União e dos Estados no exercício de suas competências, de modo a evitar abusos. Nesse sentido, destaco que os dispositivos impugnados também estão em desconformidade com o art. 22, inciso VIII, da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

VIII - comércio exterior e interestadual;

Mediante aos fatos, fixo o interesse de vetar totalmente o Projeto em questão no qual averigua vício insanável, uma vez que o estado de Rondônia pode legislar em matéria já disciplinada por norma Federal, de forma suplementar e não definir novas disciplinas para o tema, não podendo também criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si, o que causaria desigualdade entre Estado.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossas Excelências e, conseqüentemente à pronta manutenção deste Veto Total, antecipo sinceros agradecimentos pelo imprescindível apoio, subscrevendo-me com especial estima e consideração.

MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS

Governador



Documento assinado eletronicamente por **Marcos José Rocha dos Santos, Governador**, em 10/06/2021, às 18:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0018413159** e o código CRC **35688787**.

Referência: Caso responda esta Mensagem, indicar expressamente o Processo nº 0005.216473/2021-10

SEI nº 0018413159





Governo do Estado de
RONDÔNIA



Procuradoria Geral do Estado - PGE

DESPACHO

Processo Nº: 0005.216473/2021-10

Origem: PGE-CASACIVIL

Vistos e etc.

Trata-se de análise quanto ao teor do Autógrafo de Lei nº 408/2020, o qual *"institui a obrigatoriedade da utilização de materiais biodegradáveis na composição de utensílios descartáveis destinados ao acondicionamento e ao manejo de alimentos prontos para o consumo no âmbito do Estado de Rondônia e dá outras providências"*.

A setorial de origem, ao analisar o presente caso, exarou o Parecer nº 56/2021/PGE-CASACIVIL (0018179937) o qual, ao final, assim opinou:

(...)

Diante do exposto, **opina a Procuradoria Geral do Estado** pelo:

I - veto jurídico parcial do Autógrafo de Lei nº 408/2020, com fundamento no art. 22, I da Constituição Federal, **especificamente quanto ao artigo 4º**, em razão constatação da inconstitucionalidade formal orgânica decorrente da usurpação de competência privativa do União, violando o disposto do artigo 22 inciso II da Constituição Federal.

II - sanção dos demais dispositivos do Autógrafo de Lei nº 408/2020.

Em que pese a vasta fundamentação exposta no parecer encimado, entendo que o autógrafo em questão padece de vício constitucional *in totum*.

Explico.

Em relação, especificamente, à análise de legislações estaduais que se utilizam da competência concorrente para dispor sobre direito do consumidor, o Supremo Tribunal Federal já expressou sua "angústia" quanto à necessidade de se definir padrões claros para a apreciação de sua constitucionalidade.

Nesse sentido, na ADI 2.359, de relatoria do Min. Eros Grau, julgada em 27/09/2006, a qual declarou a constitucionalidade de legislação do Estado do Espírito Santo que tratava da comercialização de produtos por meio de vasilhames, recipientes ou embalagens reutilizáveis, o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, consignou entender que *"em algum momento teremos um encontro com essa discussão a respeito da competência dos Estados-membros para legislar sobre direito do consumidor, caracterizada como de caráter suplementar, supletivo ou concorrente e de outras questões que têm sido colocadas aqui, conforme este caso, direito de marcas, patentes, propriedade industrial, direito civil, direito dos contratos"*.

É firme a jurisprudência da Corte Suprema a consignar que, em sede de competência concorrente, o livre espaço para a atividade legislativa estadual é autorizado na hipótese de não existir legislação nacional a contemplar a matéria. Ao existir norma geral, a legislação estadual poderá preencher eventuais lacunas, como claramente previsto no texto constitucional. (ADI 2.396, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 14.12.2001).

É cediço que o presente autógrafo busca, de certa forma, proteger o consumidor. Entretanto, não se vislumbra no presente autógrafo tentativa estadual de suplementar legislação federal já existente. Ao que tudo indica, o legislador pretende meramente definir nova disciplina global do tema, especificando, sem justificativa, exigências mais rígidas do que o previsto em legislação federal. E, nesse ponto, resta claro o conflito entre a legislação impugnada e a legislação federal.

Pode parecer, à primeira vista, que as duas normas não conflitam, apenas se complementam. Vale dizer, além das informações que são necessárias por força do Código de Defesa do Consumidor, outras serão acrescidas pela legislação ora impugnada.

Isso é mera aparência.

Pode haver antinomia do ponto de vista sintático, mas não tenho dúvidas em afirmar que existe um claro conflito entre as normas ao menos no plano pragmático. Sim, porque um mesmo produto não pode ter dois tipo de materiais em sua fabricação, uma nacional e outra para o Estado de Rondônia.

Não me parece que seja esse, de fato, o sentido da norma constitucional. E digo isso não apenas argumentando pelas consequências. Em diversos dispositivos constitucionais fica clara a intenção do constituinte de, de um lado, promover a integração e a cooperação entre os entes subnacionais e, de outro, combater todas as práticas que estimulem a concorrência predatória ou a criação de barreiras ao comércio ou à livre circulação de bens e pessoas no território nacional.

Veja-se, por exemplo, a previsão de que é vedado aos Entes a criação de distinções entre brasileiros ou preferências entre si (art. 19, III, Constituição Federal), bem como que é vedado à União "instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócioeconômico entre as diferentes regiões do País" (art. 151, I, Constituição Federal).

No mesmo sentido, os dispositivos ora impugnados também não se justificam diante do princípio da proporcionalidade.

No julgamento da ADI 855, de relatoria originária do Min. Octavio Gallotti e relatoria para o acórdão do Min. Gilmar Mendes, o Supremo Tribunal Federal considerou ofensivo ao princípio da proporcionalidade lei estadual que obrigava os estabelecimentos que comercializavam gás liquefeito de petróleo GLP a pesarem, à vista do consumidor, botijões ou cilindros entregues ou recebidos para substituição, com abatimento proporcional do preço do produto ante eventual diferença a menor entre o conteúdo e a quantidade líquida especificada no recipiente.

Ainda que eventualmente justificável dentro de uma unidade federativa, do ponto de vista da estrutura normativa da Federação, como um todo, as normas do autógrafo em questão são flagrantemente desproporcionais e criam dificuldades a produtos provenientes de outros estados. Por mais nobre que possa ser o escopo do legislado, os fins, nesse caso, não justificam os meios.

Nesse ponto, ressalto que cabe aos entes da Federação se comportar, no exercício de suas competências, com lealdade aos demais. É o que a doutrina alemã chama de *Bundestreue* (princípio da lealdade à Federação ou da fidelidade federativa), *Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens* (princípio do comportamento federativo amistoso) ou, ainda, nas palavras de Peter Häberle, *Bundesfreundlich* (conduta favorável à organização federativa) (HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México: México, 2001, p. 264).

O princípio da lealdade à Federação, extraído da própria existência do Estado Federal, do próprio princípio federativo, foi conceituado pelo Tribunal Constitucional Federal alemão (*Bundesverfassungsgericht*) como a obrigação de todas as partes integrantes do pacto federal de atuar de acordo com o espírito do referido pacto e de colaborar com a sua consolidação, protegendo os interesses comuns do conjunto (BVerfGE1,299 315).

Assim, o princípio da lealdade à Federação atua como um dos mecanismos de correção, de alívio das tensões inerentes ao Estado Federal, junto aos que já se encontram expressamente previstos na própria Constituição. Sua presença silenciosa, não escrita, obriga cada parte a considerar o interesse das demais e o do conjunto. Transcende o mero respeito formal das regras constitucionais sobre a Federação, porque fomenta uma relação construtiva, amistosa e de colaboração. Torna-se, assim, o espírito informador das relações entre os entes da Federação, dando lugar a uma ética institucional objetiva, de caráter jurídico, não apenas político e moral (ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y cooperacion en la Republica Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, 1986, p. 247).

Esse princípio não implica, nunca, obrigações principais, mas, sim, complementares. Consubstancia-se num filtro à liberdade da União e dos estados no exercício de suas competências, de modo a evitar abusos. Nesse sentido, destaco que os dispositivos impugnados também estão em desconformidade com o art. 22, VIII, da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:



(...)

VIII - comércio exterior e interestadual;

Com isso, o autógrafo em questão padece de vício insanável, merecendo, com isso, o veto total ao seu teor.

Ante o exposto, **AVOCO EM PARTE** o teor do Parecer nº 56/2021/PGE-CASACIVIL (0018179937), ao passo que opino pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do Autógrafo de Lei nº 408/2020.

Volvam os autos à setorial origem para as providências de praxe, conforme disposição prevista no §3º do artigo 2º da Portaria PGE-GAB nº 136, de 09 de fevereiro de 2021.

Porto Velho - RO, data e horário do sistema.

MAXWEL MOTA DE ANDRADE

Procurador-Geral do Estado



Documento assinado eletronicamente por **MAXWEL MOTA DE ANDRADE, Procurador do Estado**, em 07/06/2021, às 17:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0018415006** e o código CRC **5F1BFDC3**.

Referência: Caso responda esta Despacho, indicar expressamente o Processo nº 0005.216473/2021-10

SEI nº 0018415006

