

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Corte Superior

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei municipal - Serviço de telefonia - Fixação de obrigatoriedade de atendimento aos usuários em tempo razoável - Proteção ao consumidor - Matéria de competência concorrente e de interesse local - Arts. 24 e 30 da Constituição Federal - Possibilidade - Norma que delega ao Poder Executivo o estabelecimento de sanções por infração à lei - Ofensa ao princípio constitucional da reserva legal - Ocorrência

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que fixa a obrigatoriedade de atendimento aos usuários do serviço de telefonia em tempo razoável. Proteção ao consumidor. Matéria de competência concorrente e de interesse local. Arts. 24 e 30 da CR. Possibilidade. Norma que delega ao Poder Executivo o estabelecimento de sanções por infração à lei. Ofensa ao princípio constitucional da reserva legal. Ocorrência.

- Insere-se no âmbito de competência legislativa do Município, a edição de lei que verse sobre o tempo razoável de atendimento aos clientes de empresas de telefonia, tendo em vista que tal matéria se circunscreve aos interesses locais do Município e ao âmbito da proteção do consumidor, não se confundindo com aquelas atinentes às atividades-fim das “empresas” de telecomunicação, cuja competência legislativa é privativa da União, nos termos do art. 22, IV, da CR.

- É inconstitucional, por ofensa ao princípio constitucional da reserva legal, a norma que delega ao Executivo a tipificação das sanções aplicáveis à infração administrativa fixada em lei.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.08.480653-8/000 - Comarca de Juiz de Fora - Requerente: Prefeitura Municipal de Juiz de Fora - Requerida: Câmara Municipal de Juiz de Fora - Relator: DES. BRANDÃO TEIXEIRA

Acórdão

Vistos etc., acorda a Corte Superior do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, sob a Presidência do Desembargador Sérgio Resende, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos,

EM JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.

Belo Horizonte, 12 de maio de 2010. - *Brandão Teixeira* - Relator.

Notas taquigráficas

Assistiu ao julgamento, pela requerida, o Dr. Paulo Henrique Mattos Studart.

DES. BRANDÃO TEIXEIRA - Sob exame, autos de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de cautelar movida pelo Prefeito Municipal de Juiz de Fora, em face da Câmara Municipal de Juiz de Fora, contestando a validade da Lei Municipal nº 11.639/2008, que “obriga as empresas de telefonia fixa, móvel ou congêneres, no âmbito do Município de Juiz de Fora, a atenderem os usuários em tempo razoável”. Eis o teor da norma impugnada:

Lei nº 11.639/2008:

Art. 1º Ficam as empresas de telefonia fixa, móvel ou congêneres, no âmbito do Município de Juiz de Fora, obrigadas a atenderem os usuários, em tempo razoável.

Art. 2º Para efeitos desta Lei, entende-se como tempo razoável para atendimento:

I - até vinte minutos em dias normais;

II - até trinta minutos em vésperas ou após feriados prolongados.

§1º As empresas mencionadas no caput ou suas entidades representativas informarão ao órgão encarregado de fazer cumprir esta Lei, as datas mencionadas no inciso II.

§2º O tempo máximo de atendimento referido nos incisos I e II leva em consideração o fornecimento normal dos serviços essenciais à manutenção do ritmo normal das atividades, tais como energia, telefonia e transmissão de dados.

Art. 3º As empresas mencionadas no art. 1º têm o prazo de sessenta dias, a contar da data da publicação desta Lei, para adaptarem-se às suas disposições.

Art. 4º O não cumprimento das disposições desta Lei sujeitará o infrator às punições que serão regulamentadas pelo Poder Executivo Municipal.

O requerente justifica o pedido liminar, ao argumento de que a lei questionada contém vício de iniciativa, uma vez que compete à União legislar sobre as questões relativas às telecomunicações, a teor do contido no art. 22, IV, da Constituição Federal e, ainda, pelo fato de que tal competência não se encontra prevista nos arts. 170 e 171 da Carta Estadual.

No mérito, alega que a lei padece de vício formal de inconstitucionalidade, pois não seria de competência do Município legislar sobre a matéria, já que se trata de assunto do âmbito de competência privativa da União,

tanto no que diz respeito à exploração do serviço quanto no que concerne ao poder de legislar a seu respeito. Alega, ainda, a existência de inconstitucionalidade material na lei municipal em questão, por ofensa aos princípios da reserva legal e da razoabilidade, e por haver falta de previsão orçamentária, conforme argumentações às f. 02/10 e documentos de f. 11/19. Por fim, pede, em decisão final, seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 11.639/2008, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, nos termos do art. 102, § 2º, da CR/88, com produção de efeitos *ex tunc*.

Às f. 29/31, a referida liminar foi deferida, *ad referendum* da eg. Corte Superior, suspendendo-se os efeitos da Lei Municipal nº 11.639/2008, até julgamento do mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Ratificação da liminar cautelar deferida às f. 36/42.

Devidamente notificada, a Câmara Municipal de Juiz de Fora apresentou sua manifestação às f. 64/101.

A douta PGJ, em parecer da i. Procuradora de Justiça Elaine Martins Parise, opinou pela improcedência do pedido, não visualizando a alegada incompetência legislativa do Município de Juiz de Fora para promover a defesa da parte mais fraca da relação de consumo, qual seja o consumidor.

É o relatório. Passo à análise.

I - Inconstitucionalidade formal.

Nesse tópico, o requerente alega ser patente a inconstitucionalidade formal da lei municipal em questão, tendo em vista a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, nos termos do art. 22, IV, da Constituição da República. Alega que a matéria versada pela lei municipal trata de:

serviço cuja exploração compete à União, diretamente ou sob regime de concessão e que, por isso mesmo, sujeita-se a normas legais emanadas do poder legislativo federal, as quais instituem um órgão regulador para o controle e a fiscalização da prestação do serviço (f. 03).

Data venia, sem razão o requerente.

É que, da análise dos dispositivos da lei municipal questionada, vemos que, diferentemente do que fora alegado, a norma em questão não versa sobre a atividade-fim das empresas de telecomunicação, mas sim sobre o tempo razoável de atendimento aos usuários das utilidades públicas que fornecem, no âmbito das relações de consumo travadas entre estes e as empresas de telefonia. Trata-se, portanto, de norma protetiva do consumidor que, como tal, é matéria de competência concorrente, nos termos do art. 24 da CR e se circunscreve nos interesses locais do Município, nos termos do art. 30 da CR. Inafastável, portanto, a competência municipal para legislar sobre o assunto.

Nesse ponto, é farta e pacífica a jurisprudência dos Tribunais Superiores. Vejamos:

Recurso extraordinário. Constitucional. Consumidor. Instituição bancária. Atendimento ao público. Fila. Tempo de espera. Lei municipal. Norma de interesse local. Legitimidade. Lei Municipal nº 4.188/01. Banco. Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do município. Recurso extraordinário conhecido e provido. (STF - Recurso Extraordinário nº 432.789-9/SC; Rel. Min. Eros Grau.)

Administrativo. Serviços bancários. Tempo máximo de atendimento ao usuário de serviços bancários. Matéria de interesse local. Competência legislativa municipal. Inteligência do art. 30, incisos I e II, da CF/88. Precedentes do STF e STJ.

1. As normas que estabelecem o tempo de atendimento máximo nas agências bancárias são de interesse local (art. 30, I, CF/88), visto disciplinarem atividades-meio daquelas instituições, no intuito de amparar o consumidor. Precedentes do STF: Ag Reg no REExt 427.463-RO, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 19.05.2006; REExt 432.789-SC, Min. Eros Grau, DJ de 07.10.05; AI 429.760, Min. Gilmar Mendes, DJ de 09.08.05; AC 1.124-SC, Min. Marco Aurélio, DJ de 27.03.2006; AI 516.268-RS, Min. Celso de Mello, DJ de 18.08.05; SS 2.816, Min. Nelson Jobim, DJ de 22.02.06; e do STJ: REsp 943034/SC, Relator Ministro Luiz Fux, DJ de 23/10/2008; REsp. 598183/DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1º Seção, DJ de 27.11.2006; REsp 747.382-DF, Min. Denise Arruda, DJ de 05.12.05; REsp 467.451-SC, Min.ª Eliana Calmon, DJ de 16.08.04.

No mesmo sentido, vem-se manifestando reiteradamente a jurisprudência deste Tribunal. Vejamos:

Mandado de segurança. Lei municipal determinando a instalação de sanitários e bebedouros em fundações públicas, autarquias e concessionárias de serviços públicos, imóveis destinados ao uso de serviços públicos municipais, estaduais e federais, bem como agências bancárias e similares. Interesse local reconhecido. Validade da lei. Precedente do Supremo Federal. - Tem-se por perfeitamente possível que o Município legisle sobre a necessidade e obrigatoriedade da instalação de sanitários e bebedouros em fundações públicas, autarquias e concessionárias de serviços públicos, imóveis destinados ao uso de serviços públicos municipais, estaduais e federais, bem como agências bancárias e similares. Estas questões são de interesse eminentemente local, estando, pois, dentro da competência legislativa municipal, delineada no inciso I do art.30 da Constituição da República. (TJMG - Processo nº. 1.0707.04.079103-0/001; Rel. Des. Geraldo Augusto; DJMG de 06.03.07.)

Constitucional - Mandado de segurança - Limitação de tempo para atendimento de clientes - Lei municipal - Norma de interesse local e direito do consumidor - Possibilidade de legislação supletiva do Município - Arts. 24, inciso V, c/c 30, incisos I e II, do Texto Constitucional - Denegação da segurança. - 1 - A lei municipal que impõe limites de tempo para atendimento ao público nas agências bancárias não afronta

regra de competência estabelecida na Constituição da República, uma vez que aquela norma, além de estar relacionada ao interesse da comunidade local de zelar pelo conforto e dignidade do usuário (CR/88, art. 30, inciso I), também se acha compreendida no âmbito da matéria de proteção ao consumidor, sobre o qual o Município detém competência legislativa supletiva (arts. 30, inciso II, c/c 24, inciso V). - 2 - Sentença reformada, em reexame necessário. (TJMG - Processo nº 1.0521.03.026183-3/001; Rel. Des. Edgard Penna Amorim; DJMG de 09.08.06.)

Mandado de segurança - Lei municipal - Fixação de prazo para atendimento em filas nas instituições financeiras - Assunto de interesse local - Possibilidade - Precedentes do STF. - O Município possui competência para legislar sobre tempo de atendimento em filas nos estabelecimentos bancários, tratando-se de assunto de interesse local, o que não se confunde com a atividade-fim do banco. Precedentes do STF. (TJMG - Processo nº 1.0271.05.044067-3/002; Rel. Des. Silas Vieira; DJMG de 19.07.07.)

Pelo exposto, não se vislumbra o alegado vício de inconstitucionalidade formal a macular a lei municipal questionada.

II - Inconstitucionalidade material.

Neste tópico, o requerente questiona a constitucionalidade material da lei municipal em análise por ofensa aos princípios constitucionais da reserva legal e razoabilidade. Argumenta que, como o art. 4º da referida lei municipal determina que caiba ao Executivo regulamentar as sanções aplicáveis ao infrator no caso de descumprimento da lei, tal “delegação” ensejaria ofensa à reserva legal e à razoabilidade, nos termos do art. 5º, II, da CR e arts. 4º, *caput*, e 13, *caput*, da Cmg. Por fim, defende a inconstitucionalidade da lei municipal em questão por ofensa ao art. 161, I, da Cmg.

No que se refere ao art. 161, I, da Cmg, não se percebe qualquer inconstitucionalidade da lei municipal em questão por ofensa ao referido dispositivo. O argumento da falta de previsão orçamentária não prospera, porque a lei em análise não cria despesa nova, apenas explicita e regulamenta, em âmbito municipal, o que a Constituição da República, a Cmg e o Código de Defesa do Consumidor já impõem como dever do Estado, em todos os âmbitos da Federação: a proteção ao consumidor. Veja-se:

Constituição da República

Art. 5º [...]

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.

[...]

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

V - defesa do consumidor.

Constituição do Estado de Minas Gerais

Art. 4º O Estado assegura, no seu território e nos limites de sua competência, os direitos e garantias fundamentais que a Constituição da República confere aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País.

Código de Defesa do Consumidor

Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias.

Os dispositivos da lei municipal questionados não criam serviços, nem impõem, direta ou indiretamente, ao Executivo o dever de criá-los. Limitam-se a explicitar obrigações, em conformidade com as normas acima. Enfim, nesse particular, não há inconstitucionalidade a ser declarada.

Quanto à ofensa ao princípio da reserva legal, assiste parcial razão ao requerente.

De fato, o estabelecimento de infrações ou de obrigações administrativas e das respectivas sanções não pode estar alheio ao princípio constitucional da reserva legal. Em respeito aos arts. 5, II, da CR e 4º da Cmg, só a lei pode fixar infrações administrativas e suas sanções.

Nesse sentido, é bastante clara a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello. Vejamos:

Infrações administrativas, para serem validamente instituídas e irrogadas a quem nelas incidir, devem atender a determinados princípios básicos, alguns dos quais também se aplicam às sanções; a saber: a) o princípio da legalidade [...] Princípio da legalidade - Este princípio basilar do Estado de Direito, como é sabido e ressabido, significa subordinação da Administração à Lei; e nisto cumpre importantíssima função de garantia dos administrados contra eventual uso desatado do Poder pelos que comandam o aparelho estatal. Bem por isto, tanto infrações administrativas como suas correspondentes sanções têm que ser instituídas em lei. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26 ed., p. 843.)

A lei municipal em análise, ao fixar a obrigatoriedade de as empresas de telefonia fixa, móvel ou congêneres, no âmbito do Município de Juiz de Fora, atenderem aos usuários em tempo razoável, por via transversa, estabelece, de forma legítima, a correlata infração administrativa. Tal infração administrativa consiste, precisamente, no descumprimento daquilo que ela fixa como dever: o atendimento aos usuários em tempo razoável. No entanto, deixa a cargo da regulamentação

executiva o estabelecimento da sanção aplicável, o que ofende o princípio da legalidade sem, no entanto, invadir totalmente a lei. Apenas o art. 4º se encontra eivado do vício de constitucionalidade, devendo-se reconhecer a validade dos demais dispositivos da lei municipal.

Porém, a inconstitucionalidade material do referido art. 4º não vicia a totalidade da lei questionada, como pretende o requerente em suas razões. O aspecto central da lei questionada, que é a fixação do prazo razoável de atendimento aos usuários dos serviços prestados pelas empresas de telefonia, encontra-se, como se viu, em plena consonância com a Constituição da República e com a Cemg.

A inconstitucionalidade do art. 4º da referida lei não obsta a sua exequibilidade uma vez que, na ausência de lei municipal estabelecendo sanção para as infrações administrativas de consumo, nada obsta que a autoridade administrativa local, nos termos das regras de competência concorrente fixadas pelo art. 24 da CR, valha-se da norma geral de proteção ao consumidor (Código de Defesa do Consumidor), aplicando às infrações nela previstas as penalidades cabíveis conforme a legislação consumerista. Nesse sentido, é claro o caráter de norma geral do art. 56 do CDC, vejamos:

Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas:

- 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 serviço;
- VII - suspensão temporária de 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.

Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

Como se vê, a inconstitucionalidade reconhecida apenas transfere a base legal das penas para o âmbito das normas consumeristas gerais.

Conclusão.

Isso posto, julgo parcialmente procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, para declarar, tão somente, a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei nº 11.639/2008 do Município de Juiz de Fora.

DES.ª JANE SILVA - Trata-se, em síntese, de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Juiz de Fora em face da Lei Municipal 11.639/2008, do Município de Juiz de Fora, pois em desacordo com as Constituições da República e do Estado, visto que teria determinado às empresas de telefonia (fixa, móvel ou congêneres) o atendimento dos usuários em tempo razoável, situação que se encontra na competência legislativa privativa da União, da qual adveio a Lei Federal 9.472/1997. Enfatizou, também, que o Município não é o responsável pela concessão dos serviços de telecomunicação, motivo pelo qual não se pode exigir que ele fiscalize a adoção, pelas empresas, de sistema exclusivo e distinto daquele prestado em outras localidades, o que somente poderia ser feito pela União, via Anatel. Acrescentou que a manutenção da norma impugnada geraria aumento de gastos ao Executivo local sem previsão em lei orçamentária, visto que seria necessária a criação de uma estrutura administrativa para fiscalizar sua aplicação, situação que, ainda assim, seria inócua, tendo em vista a falta de atribuição municipal para tanto.

É o relatório.

Examinei cuidadosamente os elementos constantes nos autos, assim como o voto do eminente Relator, e entendo por bem acolher, em parte, o pedido formulado na inicial.

A Lei Municipal 11.639/2008, cuja cópia se acha encartada às f. 18/19, foi editada com o fito de obrigar as empresas de telefonia fixa, móvel ou congêneres, no âmbito local de Juiz de Fora, a atenderem aos usuários em tempo razoável, dando, também, outras providências.

Com a devida vênia, penso que a lei impugnada não infringe a competência privativa da União (art. 22, IV, da Constituição da República), pois seu objetivo não é o de regulamentar as atividades de telecomunicações, mas apenas o de suplementar a legislação federal (Código de Defesa do Consumidor) no que concerne à execução dos serviços prestados pelas empresas concessionárias do mencionado serviço público.

Em outras palavras, não se está regulando o serviço executado pelas empresas, mas apenas a forma como isso vem sendo feito, situação passível de regulamentação por legislação municipal.

Muito se comparou, nos autos, a lei em exame com outras de semelhante teor referentes ao tempo máximo de espera em estabelecimentos bancários, já consideradas constitucionais pelo Pretório Excelso.

Com efeito, interpretando-se a Lei Municipal 11.639/2008 como destinada a regular a forma de execução do serviço prestado pelos estabelecimentos físicos

das empresas de telefonia, assim entendidos aqueles que se destinam a receber pessoalmente o cliente para tratar sobre quaisquer assuntos de interesse das partes (venda de aparelhos, assinaturas etc.), não se vislumbra qualquer vício na norma impugnada.

Logo, mostra-se perfeitamente viável a elaboração de leis municipais visando à delimitação de prazo máximo para o atendimento do cliente usuário de serviço telefônico, pois, nessa hipótese, cabe a cada agência regulamentar em seu âmbito interno os meios de execução de seus serviços a fim de viabilizar o atendimento em tempo razoável.

Importante salientar que seu escopo, ao que tudo indica, é o de regulamentar justamente esse serviço, mas não aquele prestado via *call center*, o qual realmente extrapola o âmbito municipal.

A essa conclusão se chega em função de terem sido excluídos os dias não úteis (feriados e finais de semana) da normatização legal, englobando o tempo máximo de atendimento apenas em dias “normais” (presume-se serem os úteis) e aqueles vésperas ou subsequentes aos feriados prolongados (art. 2º).

Por outro lado, no que se refere à imposição de sanções aplicáveis às referidas infrações administrativas, entendo, tal como o eminente Relator, que a sua tipificação escapa à competência do Poder Executivo, devendo derivar da própria lei.

Ante tais fundamentos, acompanhando o culto Relator, julgo parcialmente procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, tão somente para declarar inconstitucional o art. 4º da Lei 11.639/2008, do Município de Juiz de Fora.

Votaram de acordo com o Relator os DESEMBARGADORES WANDER MAROTTA, CAETANO LEVI LOPES, AUDEBERT DELAGE, NEPOMUCENO SILVA, MANUEL SARAMAGO, PAULO CÉZAR DIAS, ALEXANDRE VICTOR DE CARVALHO, ANTÔNIO ARMANDO DOS ANJOS, FRANCISCO KUPIDLOWSKI, ALBERTO DEODATO NETO, CLÁUDIO COSTA, RONEY OLIVEIRA, HERCULANO RODRIGUES, CARREIRA MACHADO, ALMEIDA MELO, JOSÉ ANTONINO BAÍA BORGES, CÉLIO CÉSAR PADUANI, KILDARE CARVALHO, ALVIM SOARES, EDIVALDO GEORGE DOS SANTOS e SEBASTIÃO PEREIRA DE SOUZA.

Súmula - JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.

...