MENSAGEM Nº 084/2021 São Luís, 03 de Agosto de 2021.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos dos arts. 47, *caput*, e 64, IV, da Constituição Estadual, decidi vetar integralmente, por padecer de vício de inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 130/2021, que dispõe sobre a vedação de quantitativo mínimo para compra de materiais de construção e dá outras providências.

Ao fazer-lhe a presente comunicação, passo às mãos de Vossa Excelência as razões do veto, as quais, como há de convir essa Augusta Assembleia, justificam-no plenamente.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência e aos seus ilustres pares meus protestos de consideração e apreço.

Atenciosamente,

FLÁVIO DINO

Governador do Estado do Maranhão

A Sua Excelência o Senhor

Deputado OTHELINO NETO

Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão

Palácio Manuel Beckmann

Local

Veto integral ao Projeto de Lei nº 130/2021, que dispõe sobre a vedação de quantitativo mínimo para compra de materiais de construção e dá outras providências.

No uso das atribuições que me conferem os arts. 47, *caput*, e 64, IV, da Constituição Estadual, oponho veto integral ao Projeto de Lei nº 130/2021.

**RAZÕES DO VETO**

A proposta legislativa, em linhas gerais, tem por finalidade estabelecer a vedação de que os estabelecimentos comerciais de materiais de construção, no Estado do Maranhão, estipulem quantidades mínimas para compra de produtos, fracionáveis (acesso unitário) ou de venda a granel, cujo valor, neste último caso, não poderá ultrapassar o proporcional do produto comercializado.

Fixa, em caso de infração administrativa, a pena de multa, entre R$ 1.000,00 (hum mil reais) e R$ 20.000,00 (vinte mil reais), de acordo com o porte financeiro da empresa. Aplicável em quadruplo, em caso de reincidência e na terça parte, em razão de falta de explicação adequada dos preços dos produtos aos consumidores. E estabelecendo, ainda, prazo de regulamentação da matéria pelo Poder Público Estadual.

Não obstante a boa intenção do legislador em defender o consumidor de práticas abusivas dos fornecedores, que estabelecem, por muitas vezes, de maneira desleal, quantitativos mínimos para compra de determinados produtos, há de ser negada sanção à proposta legislativa, pelas razões a seguir delineadas.

O artigo 24, inciso V, da Carta Magna estabelece que é responsabilidade conjunta da União e dos estados legislar concorrentemente sobre direito do consumidor. Cenário em que se faz essencial ponderar os limites de atuação dos Estados e Municípios, principalmente em consideração à sistemática de normas constitucionais relacionadas à matéria, com o condão de evitar excessos.

Haja vista que a Constituição Federal, ao dispor sobre a competência legislativa da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios adotou um sistema de repartição baseado no critério da **predominância do interesse**. Cabendo à União regulamentar as matérias de interesse nacional, aos Estados-Membros as que digam respeito a seu próprio território e as de interesse estadual e aos Municípios as de interesse preponderantemente local.[[1]](#footnote-1)

Nesse ponto, é imprescindível destacar que o Projeto de Lei em espeque destoa do que dispõe o Código de Defesa do Consumidor que, em que pese estabelecer no inciso I do artigo 39 como prática abusiva o condicionamento à aquisição de produtos ao consumidor a limites quantitativos, apresenta em seu texto um limite a esse direito, consubstanciado na expressão *“sem justa causa”.*

Ou seja, na forma do Código de Defesa do Consumidor, inexiste a obrigatoriedade dos estabelecimentos comerciais fracionarem produtos cuja divisão venha a desnaturar o objeto ou quando a violação da embalagem enseje a perda de informações necessárias e obrigatórias dos produtos pré-medidos. Realizando a norma federal a regulamentação suficiente e clara da matéria.

Nesse contexto, considera-se que o Projeto de Lei n.º 130/2021, impôs obrigação exacerbada aos estabelecimentos comerciais, ao vedar, sem maiores explicações, o fracionamento de materiais de construção, violando os preceitos constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência e quebrando a harmonia legal do ordenamento jurídico, em desacordo com o inciso I do Art. 39, da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

Como é sabido, a República Federativa do Brasil tem como fundamento, dentre outros, a **livre-iniciativa**. Por essa razão, **a ordem econômica brasileira** tem como princípios, ao lado da defesa do consumidor, a **livre concorrência** e a **liberdade para o exercício de qualquer atividade econômica** (art. 1º, inciso IV, e art. 170, *caput* e inciso IV, da Constituição Federal[[2]](#footnote-2)).

Desse modo, a possibilidade jurídica de intervenção do Estado na ordem econômica para proteção do consumidor não pode contrariar ou esvaziar a livre iniciativa, a ponto de afetar seus elementos essenciais. De tal forma que, no regime constitucional vigente, o legislador ordinário **não tem** ampla discricionariedade para suprimir espaços relevantes da iniciativa privada[[3]](#footnote-3).

Nesse sentido, o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal:

DIREITO CONSTITUCIONAL E CONSUMIDOR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 15.304/2014, DE PERNAMBUCO. IMPOSIÇÃO A MONTADORAS, CONCESSIONÁRIAS E IMPORTADORAS DE VEÍCULOS. FORNECIMENTO DE CARRO RESERVA EM REPAROS SUPERIORES A 15 DIAS, DURANTE GARANTIA CONTRATUAL. EXTRAPOLAÇÃO DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INCONSTITUCIONALIDADE INTEGRAL DA LEI. 1. É inconstitucional, por extrapolação de competência concorrente para legislar sobre matérias de consumo, lei estadual que impõe às montadoras, concessionárias e importadoras de veículos a obrigação de fornecer veículo reserva a clientes cujo automóvel fique inabilitado por mais de 15 dias por falta de peças originais ou por impossibilidade de realização do serviço, durante o período de garantia contratual**. 2. Da interpretação sistemática dos arts. 1º, IV, 5º, 24, V e VIII, 170, IV e 174, todos da Constituição Federal, extraem-se balizas impostas ao legislador estadual, quando da elaboração de normas consumeristas. São, assim, vedadas extrapolações de competência concorrente e violações aos princípios da isonomia, livre iniciativa e da livre concorrência, sobretudo no que concerne à criação de ônus estadual a fornecedores**, como verificado no exemplo da Lei nº 15.304/2014 do Estado de Pernambuco. Precedentes: ADI 3.035, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 3.645, Rel. Min. Ellen Gracie; ADI 2.656, Rel. Min. Maurício Corrêa. 3. (...) 4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente, para declarar, por vício formal, a inconstitucionalidade da Lei nº 15.304, de 04.06.2014, do Estado de Pernambuco, em sua integralidade.

(STF. **ADI 5158**, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, **Tribunal Pleno**, julgado em 06/12/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-034 DIVULG 19-02-2019 PUBLIC 20-02-2019, grifo nosso)

Ademais, o **Art. 2º** da propositura, ao dispor que o estabelecimento comercial que descumprir às vedações sobreditas estará sujeito a multa que pode variar entre R$ 1.000,00 (um mil reais) e R$ 20.000,00 (vinte mil reais), **de acordo com o porte financeiro da empresa**, viola o Princípio da Legalidade, insculpido no art. 5º, inciso II, e no art. 37, *caput* da Constituição da República[[4]](#footnote-4), segundo o qual os parâmetros para aplicação de sanções devem estar previstos em lei em sentido estrito.

O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos, criar obrigações **ou aplicar sanções** **sem que haja prévia estipulação legal** das **condições básicas** para tais ações.

Ao estipular um valor fixo e indiscriminado de multa e sua aplicação, por reclamação individual, sem levar em consideração os parâmetros contidos no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor[[5]](#footnote-5), **o Projeto de Lei n.º 130/2021 deixa de tipificar, de forma clara e delimitada, a punição imposta, e isso apenas a lei em sentido estrito poderá fazer.**

Acerca da necessidade de observância do princípio da legalidade estrita no que tange aos atos administrativos de natureza punitiva, válido colacionar os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça:

EMENTA: AÇAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 5º, 8º, 9º, 10, 13, § lº, E 14 DA PORTARIA Nº 113, DE 25.09.97, DO IBAMA**. Normas por meio das quais a autarquia,** sem lei que o autorizasse, instituiu taxa para registro de pessoas físicas e jurídicas no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, e **estabeleceu sanções** para a hipótese de inobservância de requisitos impostos aos contribuintes, **com ofensa ao princípio da legalidade estrita que disciplina**, não apenas o direito de exigir tributo, mas também **o direito de punir**. Plausibilidade dos fundamentos do pedido, aliada à conveniência de pronta suspensão da eficácia dos dispositivos impugnados. Cautelar deferida.

(STF**. ADI 1823 MC**, Relator(a):  Min. ILMAR GALVÃO, **Tribunal Pleno**, julgado em 30/04/1998, DJ 16-10-1998 PP-00006 EMENT VOL-01927-01 PP-00053 RTJ VOL-00179-03 PP-01004, grifo nosso)

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. DIREITO DO CONSUMIDOR. CONTRATO DE SEGURO. RECUSA NO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. AUSÊNCIA DE SUBSUNÇÃO DO FATO À NORMA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PROVIMENTO DO RECURSO.

1. O consumidor, após a ocorrência de roubo de seu veículo, tentou com a seguradora o recebimento de indenização pelo infortúnio. No entanto, esta se negou a pagar a referida indenização, sob o argumento de que o segurado, no momento da contratação do seguro, omitiu a informação de que o principal condutor do veículo seria seu filho, menor de 25 anos, o que ensejou cálculo equivocado do valor do prêmio. Inconformado, o segurado formulou reclamação perante o PROCON/RJ, o qual, em audiência conciliatória, tentou estabelecer acordo entre as partes, o que, no entanto, foi infrutífero. Por essa razão, aquele órgão da Secretaria de Estado de Justiça e de Defesa do Consumidor encaminhou o consumidor ao Poder Judiciário, a fim de que acionasse a seguradora para o fiel cumprimento do contrato (consta dos autos, às fls. 28/78, que o segurado ajuizou ação de cobrança cumulada com indenização por danos morais, cujo pedido foi julgado procedente, condenando-se o réu ao pagamento de R$ 15.160, 00, com a devida incidência de juros moratórios e correção monetária. Após, com o julgamento da apelação interposta pela seguradora, foi autorizada, pelo Tribunal de Justiça estadual, a dedução de R$ 900,00 do montante da indenização, relativo ao valor da franquia). Por sua vez, no âmbito administrativo, a Secretaria de Estado de Defesa do Consumidor instaurou processo, para apurar a existência de infração ao Código de Defesa do Consumidor, concluindo, na decisão administrativa de fls. 85/87, que a seguradora havia incorrido em violação do disposto nos arts. 6º, III, e 14, § 1º, da Lei 8.078/90, e 12, III e VI, do Decreto 2.181/97, devendo, portanto, ser-lhe imposta multa, com fundamento nos arts. 5º, I e II, e 6º, I, da Lei Estadual 3.906/2002.

2. A decisão administrativa que aplicou a multa por infração ao Código de Defesa do Consumidor foi devidamente fundamentada, porquanto, além de narrar, de forma clara e precisa, os fatos que ensejaram a reclamação do consumidor, fez o enquadramento legal do ato ilícito praticado pela seguradora, apresentando uma motivação adequada e suficiente à aplicação da penalidade de multa. Ademais, a aplicação de multa decorreu de processo administrativo regular, no qual foram garantidos o contraditório e a ampla defesa, para fins de apuração da ocorrência de infração.

**3. Os atos da Administração Pública devem sempre pautar-se por determinados princípios, entre os quais está o da legalidade. Destarte, a aplicação de sanções administrativas, decorrente do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrado estiver previamente definido pela lei como infração administrativa.**

4. No caso vertente, as normas elencadas pela Administração não condizem com o ato praticado pela impetrante. Em outras palavras, não há subsunção do fato à hipótese prevista de modo abstrato pela norma.

5. "O **procedimento** administrativo pelo qual se impõe multa, no exercício do Poder de Polícia, em decorrência da infringência a norma de defesa do consumidor deve obediência ao princípio da legalidade. É descabida, assim, a aplicação de sanção administrativa à conduta que não está prevista como infração" (RMS 19.510/GO, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 3.8.2006).

6. Recurso ordinário provido, concedendo-se a segurança, para afastar a exigibilidade da multa aplicada à impetrante.

(STJ. **RMS 28.778/RJ**, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/10/2009, DJe 20/11/2009, grifo nosso)

Outrossim, considerando que o **Art. 3º** do Projeto de Lei em análise versa sobre a essencialidade dos estabelecimento comerciais de materiais de construção explicarem detalhadamente os preços dos produtos aos seus consumidores, sob pena de incidir um terço da multa prevista pelo art. 2º, carecendo, portanto, da manutenção do dispositivo vetado, sem o qual perderá o seu sentido e sua função, resta justificado nas presentes razões, que este também se encontra eivado de vício, por arrastamento.

Por fim, o **Art. 4º,** ao estabelecer o prazo de 90 (noventa) dias contados da publicação para que o Poder Executivo regulamente a Lei, acaba por violar o Princípio da Separação dos Poderes que encontra previsão no art. 2º da Constituição Federal[[6]](#footnote-6) e no art. 6º da Constituição Estadual[[7]](#footnote-7).

A divisão constitucional das funções estatais, em razão do sistema de freios e contrapesos, não é estanque, de modo que é possível a instituição de mecanismos de controle recíprocos marcados pela interpenetração dos poderes, a fim de combater atos eventualmente centralizadores e abusivos por parte de cada um deles.

Todavia, ao fixar prazo para que o Poder Executivo exerça a função regulamentar prevista no artigo 64, III, da Constituição do Estado do Maranhão, o Projeto de Lei em apreço, não somente restringe o exercício de um poder administrativo para além das hipóteses constitucionalmente previstas, como também infringe o princípio da harmonia e independência entre os poderes. *Verbis:*

Art. 64 - Compete, privativamente, ao Governador do Estado:

[...]

III – sancionar promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Uma vez que o Princípio da Separação de Poderes funda-se na ideia de limitação, isto é, de exercício de atribuições em um raio de competência próprio, sem a ingerência indevida de outros órgãos. Dito de outro modo, quando se fala em separação de Poderes, reporta-se a uma divisão de funções estatais, conferidas a órgãos especializados para cada atribuição.

Nesse mesmo sentido foi o posicionamento do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.394/AM, cujo voto proferido pelo Eminente Ministro Relator Eros Grau merece registro*:*

“Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar. **No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes.** A determinação de prazo para que o Chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional”. (grifo nosso)

Circunstâncias nas quais, considerando a repartição de competências legislativas dispostas na Carta Constitucional e o Princípio da Separação dos Poderes (art. 6º, Constituição Estadual e art. 2º, Constituição da República[[8]](#footnote-8)), considerando, ainda o Princípio da Legalidade, da Razoabilidade, do Contraditório e da Ampla Defesa, forçoso reconhecer a necessidade de **veto total do Projeto de Lei nº 130/2021.**

Interpretação diversa conflitaria com o texto constitucional vigente e implicaria desrespeito ao Princípio da Superioridade Normativa da Constituição cuja ideia central consiste na soberania do texto constitucional no ordenamento jurídico, bem como na obrigatoriedade de adequação de todas as demais leis e atos normativos a essa.

Estas, portanto, Senhor Presidente, são as razões que me fizeram vetar integralmente o Projeto de Lei nº 130/2021.

GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO, EM SÃO LUÍS, 03 DE AGOSTO DE 2021, 200º DA INDEPENDÊNCIA, 133º DA REPÚBLICA.

FLÁVIO DINO

Governador do Estado do Maranhão

1. TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. [↑](#footnote-ref-1)
2. **Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como **fundamentos**:

   I - a soberania;

   II - a cidadania;

   III - a dignidade da pessoa humana;

   IV - **os valores** sociais do trabalho e **da livre iniciativa;**

   [...]

   **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:

   [...]

   IV - **livre concorrência;**

   V - defesa do consumidor;

   [...]

   Parágrafo único.  É assegurado a todos o **livre exercício de qualquer atividade econômica**, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ementa: Direito constitucional. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Transporte individual remunerado de passageiros por aplicativo. livre iniciativa e livre concorrência. 1. Recurso Extraordinário com repercussão geral interposto contra acórdão que declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que proibiu o transporte individual remunerado de passageiros por motoristas cadastrados em aplicativos como Uber, Cabify e 99. 2. A questão constitucional suscitada no recurso diz respeito à licitude da atuação de motoristas privados cadastrados em plataformas de transporte compartilhado em mercado até então explorado por taxistas. 3. As normas que proíbam ou restrinjam de forma desproporcional o transporte privado individual de passageiros são inconstitucionais porque: (i) não há regra nem princípio constitucional que prescreva a exclusividade do modelo de táxi no mercado de transporte individual de passageiros; (ii) é contrário ao regime de livre iniciativa e de livre concorrência a criação de reservas de mercado em favor de atores econômicos já estabelecidos, com o propósito de afastar o impacto gerado pela inovação no setor; (iii) **a possibilidade de intervenção do Estado na ordem econômica para preservar o mercado concorrencial e proteger o consumidor não pode contrariar ou esvaziar a livre iniciativa, a ponto de afetar seus elementos essenciais. Em um regime constitucional fundado na livre iniciativa, o legislador ordinário não tem ampla discricionariedade para suprimir espaços relevantes da iniciativa privada.** 4. A admissão de uma modalidade de transporte individual submetida a uma menor intensidade de regulação, mas complementar ao serviço de táxi afirma-se como uma estratégia constitucionalmente adequada para acomodação da atividade inovadora no setor. Trata-se, afinal, de uma opção que: (i) privilegia a livre iniciativa e a livre concorrência; (ii) incentiva a inovação; (iii) tem impacto positivo sobre a mobilidade urbana e o meio ambiente; (iv) protege o consumidor; e (v) é apta a corrigir as ineficiências de um setor submetido historicamente a um monopólio “de fato”. 5. A União Federal, no exercício de competência legislativa privativa para dispor sobre trânsito e transporte (CF/1988, art. 22, XI), estabeleceu diretrizes regulatórias para o transporte privado individual por aplicativo, cujas normas não incluem o controle de entrada e de preço. Em razão disso, a regulamentação e a fiscalização atribuídas aos municípios e ao Distrito Federal não podem contrariar o padrão regulatório estabelecido pelo legislador federal. 6. Recurso extraordinário desprovido, com a fixação das seguintes teses de julgamento: “1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)”. (STF, **RE 1054110**, Relator(a): ROBERTO BARROSO, **Tribunal Pleno**, **julgado em 09/05/2019**, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-194 DIVULG 05-09-2019 PUBLIC 06-09-2019, grifo nosso) [↑](#footnote-ref-3)
4. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

   [...]

   II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

   [...]

   Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

   [...] [↑](#footnote-ref-4)
5. Art. 57. A **pena de multa, graduada** de acordo com a **gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor**, será aplicada mediante procedimento administrativo, revertendo para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos. (grifos nossos) [↑](#footnote-ref-5)
6. Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. [↑](#footnote-ref-6)
7. Art. 6º  São Poderes do Estado o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si. [↑](#footnote-ref-7)
8. Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

   Art. 6º São Poderes do Estado o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si. [↑](#footnote-ref-8)