



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

**PARECER AJL/CMT Nº 108/2020.**

Teresina (PI), 24 de julho de 2020.

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº 126/2020

**Autor:** Vereadora Cida Santiago

**Ementa:** "Dispõe sobre implantação de cabines de desinfecção humana em supermercados, casas lotéricas e agências bancárias, para o combate do Novo Coronavírus no âmbito do Município Teresina, e dá outras providências."

## **I – RELATÓRIO**

A ilustre Vereadora acima especificada apresentou Projeto de Lei Ordinária que “Dispõe sobre implantação de cabines de desinfecção humana em supermercados, casas lotéricas e agências bancárias, para o combate do Novo Coronavírus no âmbito do Município Teresina, e dá outras providências”.

Justificativa em anexo.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

## **II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA**

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

**Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.**

[...]

**§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)**

**§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

### **III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº 111/2018**:

*Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete **analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa**; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas.*

#### **IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL**

De início, impende registrar que o projeto de lei apresentado está voltada para promoção e defesa da saúde do consumidor diante do surto da doença causado pelo novo coronavírus (COVID-19).

Com efeito, sobre o tema, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece o seguinte:

*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:*

*[...]*

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

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*[...]*

***V - produção e consumo;***

*[...]*

***XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;***

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

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

***II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)***

*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:*

*[...]*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*V - defesa do consumidor;*

Nesse sentido, o ministro Celso de Mello, quando proferiu seu voto na ADI 2832, discorreu sobre a importância do direito do consumidor na nova ordem constitucional, destacando a elevação da defesa do consumidor a direito fundamental e princípio estruturador e conformador da ordem econômica do país, conforme se observa a seguir:

*Na realidade, a proteção estatal ao consumidor – quer seja esta qualificada como um direito fundamental positivado no próprio texto da Constituição da República, quer seja compreendida como diretriz confirmadora da formulação e execução de políticas públicas, bem assim do exercício das atividades econômicas em geral – assume, em última análise, na perspectiva do sistema jurídico consagrado em nossa Carta Política, a condição de meio instrumental destinado, enquanto expressão de um “princípio constitucional impositivo” (EROS ROBERTO GRAU, “A Ordem Econômica na Constituição de 1988”, p. 271, item n.115, 6ª Ed.,2001), a neutralizar o abuso do poder econômico praticado em detrimento das pessoas e de seu direito ao desenvolvimento e a uma existência digna e justa.*

O insigne ministro prossegue afirmando que a CRFB, visando a promover o bem de todos, instituiu um condomínio legislativo, partilhando entre a União, os Estados–membros, Distrito Federal e Municípios, a competência para legislar, em caráter concorrente, sobre medidas e políticas públicas destinadas a viabilizar a proteção efetiva, plena e real ao consumidor.

Noutro prisma, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber.

A corroborar com o exposto, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

*A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)*

A par disso, o posicionamento doutrinário defende que ao Município é atribuída competência suplementar, desde que obedecidos dois requisitos: assunto de interesse local



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

e existência prévia de lei federal ou estadual anterior, não sendo a matéria de competência de privativa de outro ente.

Logo, acerca da preexistência de legislação federal sobre o assunto, a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC) já traz diretrizes sobre o tema, conforme se verifica a seguir:

*Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.*

*Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)*

*I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;*

*II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:*

*(...) d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.*

*Art. 6º São direitos básicos do consumidor:*

*I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;*

*(...)*

*III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;*

*(...)*

*VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;*

*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*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias.

§ 2º (Vetado).

§ 3º Os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais com atribuições para fiscalizar e controlar o mercado de consumo manterão comissões permanentes para elaboração, revisão e atualização das normas referidas no § 1º, sendo obrigatória a participação dos consumidores e fornecedores.

Quanto ao requisito do interesse local para disciplinar sobre a matéria, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, tais como normas de proteção das relações de consumo, segundo se depreende abaixo:

*Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Competência legislativa dos Municípios. Instalação de sanitários nas agências bancárias. Conforto dos usuários. Normas de proteção ao consumidor. Assunto de interesse local. Precedentes. 1. É pacífica a jurisprudência desta Corte de que os Municípios detêm competência para legislar determinando a instalação de sanitários nas agências bancárias, uma vez que essa questão é de interesse local e diz respeito às normas de proteção das relações de consumo, posto que visa o maior conforto dos usuários daquele serviço, não se confundindo com a atividade-fim das instituições bancárias. 2. Agravo regimental não provido” (RE 266.536-AgR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma).*

*AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. MEDIDAS DE SEGURANÇA AOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. LEI MUNICIPAL 2.802/2009 DE ITAGUAÍ/RJ. INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PRECEDENTES. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. NECESSIDADE DE EXAME DE LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – Compete ao município legislar sobre medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários, uma vez que tratam de assuntos de interesse local. Precedentes. II - Indispensável, na espécie, o exame da legislação municipal que rege as atribuições de cada um dos órgãos componentes do Poder Executivo do Município de Itaguaí para se examinar o argumento de que a Lei municipal 2.802/2009 teria instituído novas atribuições fiscalizatórias para aqueles órgãos, circunstância que torna inviável o recurso, nos termos da Súmula 280 do STF. III - Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 747.757- AgR/RJ, de minha relatoria, Segunda Turma).*

*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.*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*Competência legislativa do Município. [RE 432.789, rel. min. Eros Grau, j. 14-6-2005, 1ª T, DJ de 7-10-2005.] = RE 285.492 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 26-6-2012, 2ª T, DJE de 28-8-2012 = RE 610.221 RG, rel. min. Ellen Gracie, j. 29-4-2010, P, DJE de 20-8-2010, com repercussão geral.*

Destarte, no caso em apreço, o projeto de lei ordinária está em consonância com as normas consumeristas voltadas para a promoção da segurança e vida do sujeito vulnerável das relações de consumo.

É possível alegar ainda que a proposição legislativa em comento trata-se de típica manifestação do poder de polícia administrativa. Sobre a matéria, o Código Tributário Nacional dispõe no art. 78, como segue:

***Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública e ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.***

Assim, observa-se que o Poder de Polícia se fundamenta na defesa do interesse público e pode restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade. O jurista Marcelo Caetano define Poder de Polícia como "o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir" (citado por Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 83).

Sobre a responsabilidade administrativa fundada no poder de polícia também se manifesta José Afonso da Silva - In, Direito Ambiental Constitucional, 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 301/302:

***A responsabilidade administrativa fundamenta-se na capacidade que têm as pessoas jurídicas de direito público de impor condutas aos administrados. Esse poder administrativo é inerente à Administração de todas as entidades estatais - União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, nos limites das respectivas competências institucionais.***



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

Dessa forma, cabe também afirmar que a obrigação proposta no projeto em análise não representa indevida ingerência no âmbito da atividade econômica privada. Defender tal argumentação implica negar a própria definição de poder de polícia, que tem por consequência a limitação de valores abstratamente considerados, a qual incide, no caso em comento, sobre a liberdade de exercício da atividade econômica privada.

Nesse exato sentido, é a definição de Celso Antônio Bandeira de Mello (in Curso de Direito Administrativo Brasileiro, 25ª Edição, Ed. Malheiros, pgs 805 e 807):

*Convém desde logo observar que não se deve confundir liberdade e propriedade com direito de liberdade e direito de propriedade. Estes últimos são expressões daquelas, porém tal como admitidas em um dado sistema normativo. Por isso, rigorosamente falando, não há limitações administrativas ao direito de liberdade e ao direito de propriedade – é a brilhante observação de Alessi –, uma vez que estas simplesmente integram o desenho do próprio perfil do direito. São elas, na verdade, a fisionomia normativa dele. Há, isto sim, limitações à liberdade e à propriedade. [...] Portanto, as limitações ao exercício da liberdade e da propriedade correspondem à configuração de sua área de manifestação legítima, isto é, da esfera jurídica da liberdade e da propriedade tuteladas pelo sistema. (grifou-se)*

Com efeito, há de se convir que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, o jurista Marçal Justen Filho (In, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469), nesses termos:

*O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização.*

Por fim, quanto à iniciativa para legislar sobre o tema, tal assunto não se insere nas matérias entre as quais cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo dar início ao





**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

processo legislativo, podendo dispor sobre a matéria qualquer parlamentar, nos termos do art. 50 da LOM, *in verbis*:

*Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.*

Dessa forma, conclui-se que a proposta legislativa em comento está em compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio e representa medida complementar na defesa dos direitos e interesses do consumidor.

**V - CONCLUSÃO**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **VIABILIDADE** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

*Flavielle e. coelho*  
**FLAVIELLE CARVALHO COELHO**  
**ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA**  
**MATRÍCULA 07883-2 CMT**  
*Flavielle Carvalho Co.*  
*Assessora Jurídica Legislativa - CMT*  
*Mat.: 07883-2*