



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

**PARECER AJL/CMT N° 36/2019**

Teresina (PI), 25 de fevereiro de 2019.

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária n° 29/2019

**Autor:** Ver. Deolindo Moura

**Ementa:** “Obriga os estabelecimentos de ensino a afixarem, nas secretarias e nas listas de material escolar, o conteúdo da lei Federal n° 12.886/2013, que obriga as instituições de ensino a embutir o custo do material de uso coletivo na mensalidade do estudante”

### **I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:**

De autoria do ilustre Vereador Deolindo Moura, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Obriga os estabelecimentos de ensino a afixarem, nas secretarias e nas listas de material escolar, o conteúdo da lei Federal n° 12.886/2013, que obriga as instituições de ensino a embutir o custo do material de uso coletivo na mensalidade do estudante”.

Em justificativa escrita, o digníssimo autor afirma que o projeto visa coibir, por intermédio da informação, a prática recorrente dos estabelecimentos de ensino em exigirem pagamentos relativos aos custos dos materiais escolares e acadêmicos.

Tendo isso em mira, aduziu que a proposição em comento efetivará a disposição da Lei federal 12.886/13, que obriga os fornecedores dos serviços de educação a incutir no preço nas mensalidades os indigitados dispêndios.

Ressaltou, por fim, que a aprovação da proposta é fundamental vez que contribuirá para a melhoria da qualidade de vida da população do Município de Teresina

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

II – DA NOVA SISTEMÁTICA NO 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 destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.*

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

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado. <sup>2</sup>

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 – ADMISSIBILIDADE:

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

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

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

#### **IV – ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:**

De início, é imperioso ressaltar que a proposta sub examine permeia a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC) cujos destinatários são consumidores - assim definidos no art. 2º do CDC. Tal ressalva é de suma importância, haja vista ser determinante para fixação da competência legislativa municipal, segundo ditames constitucionais e decisões dos tribunais pátrios.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) assevera que é competência concorrente da União, dos Estados federados e Distrito federal legislar concorrentemente sobre consumo:

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

*(...)*

*V - produção e consumo;*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Apesar de não mencionar o Município entre os concorrentemente competentes nas matérias ventiladas no art. 24, o constituinte esclarece que cabem aos entes municipais estatuir normas visando complementar a legislação federal e estadual no que couber:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município de Teresina (LOM), que não olvidou acerca da competência suplementar:

*Art. 14. Ao Município compete suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse, visando adaptá-las à realidade local.*

*Parágrafo único. O Município, ao exercer suas competências concorrentes e suplementares, procurará articular-se com os órgãos estaduais e federais competentes, quando for o caso, de modo a ser mantida a unidade de diretrizes e evitada a duplicação de esforços.*

4

Diante da previsão constitucional, reconhece a doutrina pátria que ao Município é atribuída competência suplementar, desde que obedecidos dois requisitos: assunto de interesse local e existência prévia de lei federal ou estadual anterior, não sendo a matéria de competência de privativa de outro ente.

O primeiro requisito não possui definição positivada, restando à jurisprudência definir em casos específicos. Aqui o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou em algumas oportunidades, o que dá a tônica da interpretação a ser realizada:

*Os Municípios têm autonomia para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas, pois a Constituição lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local.*

*[AI 622.405 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 22-5-2007, 2ª T, DJ de 15-6-2007.]*  
*= AI 729.307 ED, rel. min. Cármen Lúcia, j. 27-10-2009, 1ª T, DJE de 4-12-2009 Vide ADI 3.731 MC, rel. min. Cezar Peluso, j. 29-8-2007, P, DJ de 11-10-200.*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*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.*

[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.

*O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros. Precedentes.[AI 347.717 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 31-5-2005, 2ª T, DJ de 5-8-2005.]*

= RE 266.536 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 17-4-2012, 1ª T, DJE de 11-5-2012

Pode-se perceber que há uma tímida vetorização nas manifestações do STF, entretanto longe de ser possível definir o que seja interesse local. Resta concluir que as peculiaridades de uma localidade, ínsitas à realidade social existente, abrem espaço para manuseio de normas municipais. Levando em conta a justificativa anexa ao projeto, quer o edil fazer crer ser realidade teresinense a prática das instituições de ensino em exigirem “taxas” de material escolar.

O segundo requisito erige a necessidade de uma lei federal ou estadual prévia para que o ente local possa imiscuir-se na seara legislativa. Não havendo prévia manifestação normativa dos demais, é vedado o desenvolvimento da capacidade suplementar.

Neste ponto a presente proposta atende também às exigências, uma vez que é precedida por norma já editada pela União – Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC). Ou seja, as relações que exsurtem entre consumidores e pessoas jurídicas fornecedoras de serviços de educação estão atreladas às disposições normativas sobre consumo, matéria de competência concorrente, conforme previsão do art. 24 da CRFB/88. Sendo assim, há campo fértil para atuação complementar municipal, obviamente



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

sendo cercada pela impossibilidade de disposições conflitantes ou que extrapolem o interesse intrínseco.

Desse modo, o projeto de lei em análise possui respaldo constitucional no que diz respeito à competência legislativa do Município, pois visa suplementar o CDC, na medida das necessidades dos munícipes.

Outro viés a ser tratado diz respeito à iniciativa. As normas sobre consumo, informações pré-contratuais, dever de informação, não se inserem na reserva de iniciativa veiculada na CRFB/88, de forma que não há óbice à edição pelo membro do legislativo.

Superado o exame da competência e iniciativa, faz-se necessário mencionar breves comentários sobre a base do microsistema de defesa do consumidor (em especial o dever de informação do fornecedor) e autorização do CDC para que entes e órgão públicos baixem normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

O CDC é norma principiológica de defesa dos consumidores, haja vista previsão constitucional de que o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa dos vulneráveis. Nesse toar, o código consumerista é norma geral e prevalece sobre todas as normas especiais anteriores que com ele colidirem. Dessa forma, ainda que sejam editadas normas especiais setorializadas (contratos bancários, transporte, automóveis, alimentos) estas devem ter suas regras em consonância e obediência ao CDC.

Percorrendo os princípios informadores, o que se destaca no cotejo com a edição do projeto em análise, é o da tutela da informação. Em termos jurídicos, a informação possui dupla face: dever de informação e direito de ser informado, sendo o primeiro voltado a quem oferece produto ou serviço no mercado e, o segundo, ao consumidor vulnerável.

Atento a isso, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) manifestou-se precisamente no REsp 976.836/RS:

*“A exposição de motivos do Código de Defesa do Consumidor, sob esse ângulo, esclarece a razão de ser do direito à informação no sentido de que: ‘O acesso dos consumidores a uma informação adequada que lhes permita fazer escolhas bem seguras conforme os desejos e necessidades de cada um’ (Exposição de Motivos do Código de Defesa do Consumidor. Diário do Congresso Nacional, seção II, 3 de maio de 1989, p.1663). (...) A informação ao consumidor, tem como espoco: i) conscientização crítica dos desejos de consumo e da priorização das preferências que lhes digam respeito; ii) possibilitação de que sejam averiguadas, de acordo com*



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

*critérios técnicos e econômicos acessíveis ao leigo, as qualidades e o preço de cada produto ou de serviço; iii) criação e multiplicação de oportunidades para comprar os diversificados produtos; iv) conhecimento das posições jurídicas subjetivas próprias e alheias que se manifestem na contextualidade das séries infundáveis de situações de consumo; v) agilização e efetivação da presença estatal preventiva, mediadora, ou decisória, de conflitos do mercado de consumo' (Alcides Tomasetti Júnior. O objetivo de transparência e o regime jurídico dos deveres e riscos de informação das declarações negociais para consumo, in Revista de Direito do Consumidor, n. 4, São Paulo: Revista dos Tribunais, número especial, 1992, pp. 52-90). (...) Deveras, é forçoso concluir que o direito à informação tem como desígnio promover completo esclarecimento quanto à escolha plenamente consciente do consumidor, de maneira a equilibrar a relação de vulnerabilidade do consumidor, colocando-o em posição de segurança na negociação de consumo, acerca dos dados relevantes para que a compra do produto ou serviço ofertado seja feita de maneira consciente" (STJ - REsp 976.836/RS – Primeira seção – Rel. Min. Luiz Fux – j. 25.08.2010 – Dje 05.10.2010).*

Isso ressalta que embora o CDC não discipline nenhum contrato de forma específica, ele é aplicado a todos os tipos de acordo que gerem relações de consumo. A **proteção do consumidor, na verdade, já inicia quando ainda existe apenas uma expectativa de consumo** e se estende até a fase de pós-venda. Antes da assinatura do contrato, o CDC disciplina a publicidade cofeccionada, exigindo que a apresentação dos produtos forneça informações claras e corretas sobre características, qualidade e preço.

Consequentemente, os art. 1º e 2º do projeto de lei em testilha buscam exercer a determinação da CRFB/88 e da principiologia do CDC, fixando a obrigatoriedade aos fornecedores de informar que os custos dos materiais deve estar embutido na mensalidade/anuidade e, não, em tarifa extra.

Indo além e atentando para existência de diferentes realidades em um país de dimensões continentais, o CDC corrobora a autorização legislativa ao município e assegura ainda mais a proteção do hipossuficiente. É o que emana do Capítulo VII da Lei nº 8.078, que trata das infrações administrativas, em especial art. 55º e 56º:

***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.***

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

*§ 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.*

*§ 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.*

*§ 4º Os órgãos oficiais poderão expedir notificações aos fornecedores para que, sob pena de desobediência, prestem informações sobre questões de interesse do consumidor, resguardado o segredo industrial.*

*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.*

8

Segundo a norma, os Municípios terão papel fundamental na fiscalização, editando normas e controlando 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.

Por conseguinte, pode-se perceber que o projeto de lei em apreciação visa asseverar a proteção, realizando direitos básicos do consumidor previstos no art. 6º e 36º do CDC:

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



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

*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;*

*VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;*

*Art. 36. A publicidade deve ser veiculada de tal forma que o consumidor, fácil e imediatamente, a identifique como tal.*

*Parágrafo único. O fornecedor, na publicidade de seus produtos ou serviços, manterá, em seu poder, para informação dos legítimos interessados, os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem.*

Por fim, ventilando instrumentos para efetiva tutela da informação, a proposta do edil, em seu art. 3º, tratou das sanções àqueles que se descurem do dever de informar; com espeque no inciso VII do art. 6º e no art. 55º do CDC (acima colacionados), é notável sua compatibilidade.

#### V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por não vislumbrar vício de inconstitucionalidade que obsta a sua normal tramitação.

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

**Carlos René Magalhães Mascarenhas**  
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO  
MATRÍCULA 07971-5 CMT